

**KEBIJAKAN DINAS SOSIAL DALAM MENGATASI GELANDANGAN
DAN PENGEMIS MENURUT FIQIH SIYASAH
(Studi di Dinas Sosial Kota Pekanbaru)**

SKRIPSI

Diajukan untuk Melengkapi Tugas dan Memenuhi Syarat-Syarat Guna
Memperoleh Gelar Serjana Hukum Islam



DI SUSUN OLEH :

AMIRUDDIN. HB

Nim : 10524001115

**PROGRAM SI
JURUSAN JINAYAH SIYASAH
FAKULTAS SYARI'AH DAN ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SULTAN SYARIF KASIM
RIAU
2010**

ABSTRAK

Skripsi ini berjudul: “KEBIJAKAN DINAS DINAS SOSIAL DALAM MENANGGULANGI GELANDANGAN DAN PENGEMIS MENURUT PERSPEKTIF FIKIH SIYASAH.”

Adapun penulisan skripsi berlatar belakang dari banyaknya gelandangan dan pengemis yang ada di kota Pekanbaru padahal pemerintah telah mengeluarkan peraturan daerah dan kebijakan-kebijakan yang melarang aktivitas pergelandangan maupun pengemisan di jalur hijau dan tempat-tempat strategis.

Dalam penulisan skripsi ini penulis mengangkat beberapa pokok permasalahan yakni kebijakan yang telah dibuat oleh dinas sosial kota Pekanbaru dan kendala dalam merealisasi kebijakan dalam penanggulangan gelandangan dan pengemis serta tinjauan fiqh siyasah dalam kebijakan dinas tersebut.

Penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*) yang berlokasi di dinas sosial dan pemakaman kota Pekanbaru yang terletak di Jalan Sudirman. Adapun metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah melalui wawancara dan observasi sebagai data primer yang dihimpun dari pihak pemerintah kota dan pejabat terkait dalam hal ini adalah dinas sosial kota Pekanbaru. Sedangkan data sekunder adalah data yang didapat dari buku-buku yang terkait langsung mengenai masalah yang diteliti, setelah data tersebut diperoleh, lalu dianalisis dengan metode deskriptif analitis.

Melalui wawancara dan observasi di lapangan diperoleh hasil, setelah mengetahui permasalahan yang ada, maka penulis meninjau dengan pandangan fiqh siyasah dengan menampilkan nash al-Quran, hadits dan kaedah fiqhiyah untuk mempertegas kesimpulan yang ditarik.

Dari uraian-uraian yang disajikan dari berbagai tinjauan, maka penulis memperoleh jawaban bahwa kebijakan dinas sosial dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis adalah suatu hal yang tidak sesuai dengan tinjauan fiqh siyasah dikarenakan pemimpin adalah orang yang bertanggung jawab sepenuhnya terhadap kesejahteraan masyarakat yang dipimpinnya.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR-----	i
ABSTRAK-----	ii
DAFTAR ISI-----	iv
BAB I : PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang-----	1
B. Rumusan Masalah-----	9
C. Batasan Masalah-----	9
D. Tujuan dan Kegunaan-----	9
E. Kerangka Teori-----	10
F. Metode Penelitian-----	14
BAB II : GAMBARAN UMUM DINAS SOSIAL DAN PEMAKAMAN KOTA PEKANBARU	
A. Sejarah Dinas Sosial Kota Pekanbaru-----	16
B. Struktur Organisasi -----	18
C. Program Kerja, Fungsi Dinas Sosial-----	20
BAB III : TINJAUAN UMUM TENTANG GELANDANGAN DAN PENGEMIS KOTA PEKANBARU	
A. Pengertian Gelandangan-----	25
B. Faktor Penyebab Munculnya Gelandangan-----	31
C. Ciri-ciri Gelandangan-----	33
D. Pandangan Syariat Terhadap Pengemis-----	33
BAB IV: KEBIJAKAN DINAS SOSIAL DALAM MENANGGULANGI GELANDANGAN DAN PENGEMIS MENURUT PERSPEKTIF FIQIH SIYASAH	
A. Kebijakan Dinas Sosial Terhadap Gepeng-----	43
B. Kendala Dinas Sosial Terhadap Gepeng-----	67
C. Kebijakan Dinas Sosial Menurut Perspektif Fiqih Siyasah--	59
BAB V : PENUTUP	
A. Kesimpulan-----	75
B. Saran-----	77
DAFTAR PUSTAKA-----	78

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang Masalah

Kota Pekanbaru merupakan salah satu kota besar di Indonesia, Ibukota Propinsi Riau, pusat segala aktivitas ekonomi, sosial dan budaya. Seperti halnya kota-kota lain yang sedang berkembang diseluruh dunia, Pekanbaru juga merasakan fenomena yang serupa. Perkembangan pesat, seperti berdirinya kantor-kantor, pusat perbelanjaan, sarana perhubungan, pabrik, sarana hiburan dan sebagainya tak pelak mendorong para urban untuk mengadu nasib. Bagi mereka yang mempunyai bekal ilmu pengetahuan dan keterampilan yang cukup bukan tidak mungkin mereka mampu bertahan di kota ini. Tapi sebaliknya, bagi mereka yang belum beruntung bukan tidak mungkin pula mereka menyambung hidupnya dengan menjadi gelandangan atau pengemis.

Gelandangan dan pengemis merupakan hal yang tidak asing lagi dalam pendengaran dan penglihatan kita, dalam kehidupan sehari-hari kita sering memperhatikan manusia-manusia yang duduk di jembatan penyebrangan dan mereka yang berada di lampu merah jalan raya yang mereka menadahkan kedua telapak tangan untuk meminta belas kasihan orang lain. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap dan mengembara di tempat umum, sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum.¹

¹ Lembaran Daerah Kota Pekanbaru, Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 Bab II, *Gelandangan dan Pengemis*, Pasal 2, Ayat (1) dan (2).

Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan. Masalah sosial gelandangan dan pengemis di Indonesia, terutama di Pekanbaru kemudian mendorong Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengeluarkan kebijakan untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis. Kalau kita telaah lebih mendalam pada Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 pada alinea IV menjelaskan antara lain adalah “Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh rakyat Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan perdamaian dunia”²

Ketentuan tersebut menunjukkan keaktifan pemerintah kita dalam memberikan hukum warga negara sesuai dengan hak-hak mereka, guna mengembangkan dan meningkatkan kesejahteraan sosialnya, sebagai mana dijamin secara pasti oleh Konstitusi Negara di bawah undang-undang dasar 1945, Pasal 27 ayat (2) menyebutkan :

*“Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”*³

Dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan :

“Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara”.⁴

Undang-undang ini menunjukkan betapa tinggi hasrat dan martabat bangsa Indonesia untuk memajukan bangsanya, demi mewujudkan kesejahteraan rakyat yang merata di semua lapisan masyarakat.

² Inur Hidayat, *UUD 1945 Dan Perubahannya*, (Yogyakarta: Indonesiatara 2009), Cet. Ke-6, h. 4.

³ *Ibid*, h. 31.

⁴ *Ibid*, h. 39.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial ditegaskan tujuan itu dapat dicapai apabila masyarakat dan negara dalam taraf kesejahteraan sosial yang sebaik-baiknya serta menyeluruh dan merata. Kesejahteraan sosial itu sendiri dibatasi sebagai suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial materil maupun spirituil yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir dan bathin. Ini memungkinkan setiap warga untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya.

Masalah umum gelandangan dan pengemis pada hakikatnya erat terkait dengan masalah ketertiban dan keamanan yang mengganggu ketertiban dan keamanan di daerah kota Pekanbaru. Dengan berkembangnya gepeng maka diduga akan memberi peluang munculnya gangguan keamanan dan ketertiban di kota Bertuah kota Pekanbaru.

Tampaknya gepeng tetap menjadi masalah dari tahun ke tahun, baik bagi wilayah penerima (perkotaan) maupun bagi wilayah pengirim (pedesaan) walaupun telah diusahakan pengangkulannya secara terpadu di wilayah penerima dan pengirim. Setiap saat pasti ada sejumlah gepeng yang kena razia dan dikembalikan ke daerah asal setelah melalui pembinaan.

Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru telah melakukan razia di setiap persimpangan dan beberapa tempat strategis ternyata tidak bisa membuat gelandangan dan pengemis (Gepeng) ini menjadi jera. Keberadaan gepeng di Kota Pekanbaru semakin menjamur, karena tidak ketidakmampuan Dinsos dalam melaksanakan pengawasan dan penangkapan terhadap gepeng.

Menurut Drs. H. Herman Abdullah, MM “masalah gepeng memang menjadi masalah tersendiri di kota-kota besar. Hampir semua kota tidak lepas dari masalah gepeng. Tidak pula kita ingin ada atau membiarkan gepeng berkeliaran di

Pekanbaru ini. Makanya di setiap persimpangan selalu ada sosialisasi tentang larangan memberi kepada pengemis. Jangan hanya pemerintah saja, masyarakat juga harus mendukung”.⁵

Peraturan Daerah No 12 Tahun 2008 Bab III (Larangan) Pasal 3 (1) (2) dan (3) menyatakan bahwa gelandangan dan pengemis dilarang melakukan aktivitas di depan umum dan di tempat umum, di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu merah dan jembatan penyeberangan. Namun, jika kita perhatikan masih banyak gelandangan dan pengemis yang terlihat bahkan menjadi-jadi tidak hanya ditempat umum atau jalur hijau bahkan sudah sampai ke rumah-rumah.

Peraturan Daerah No 12 Tahun 2008 telah jelas dikatakan dalam Bab V Tentang Penertiban dan Pembinaan Pasal 8 yaitu :

1. Penertiban Gelandangan dan Pengemis dilaksanakan razia oleh Satuan Polisi Pamong Praja, Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) bekerja sama dengan pihak kepolisian.
2. Razia gelandangan dan pengemis dilakukan secara berkelanjutan antar lintas instansi dengan melakukan razia ditempat-tempat umum dimana biasanya mereka melakukan kegiatan menggelandang dan mengemis sehingga diperolehnya data yang valid terhadap gelandangan dan pengemis secara periodik.
3. Setiap orang yang terjaring dalam razia akan ditangkap dan diproses secara hukum yang berlaku.
4. Tindak lanjut razia pada ayat (1) dan ayat (2) dikoordinasikan dengan Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru untuk melakukan pembinaan dan pelatihan bagi gelandangan dan pengemis baik non pantimaupun panti sosial milik pemerintah Daerah dan/atau panti swasta dan/ atau pengembalian bagi mereka yang berasal dari luar kota Pekanbaru.

⁵ Pekanbaru Pos, *Gepeng Sebuah Dilema*, Kamis 4 maret 2010, h. 5.

5. Walikota atau Pejabat yang ditunjuk dapat memerintahkan menutup sebuah rumah yang menurut keyakinannya merupakan tempat untuk menampung gelandangan dan pengemis.⁶

Penerapan Peraturan Daerah tersebut belum berjalan sepenuhnya. Karena masih kurang rutinnya pengawasan dari Dinas Sosial sehingga mengakibatkan para gepeng kembali untuk melakukan aksinya dan jumlah gepeng di kota Pekanbaru semakin bertambah.

Dinas sosial dan pemakaman kota pekanbaru dalam mengatasi gelandangan dan pengemis pemerintah memiliki kendala-kendala yang sering terjadi seperti gepeng yang terkoordinir oleh seseorang dan aktivitas gepeng memang sudah menjadi sebagian dari mata pencarian pokok mereka.

Islam menghendaki semua masyarakat berada dalam keadaan kaya sehingga Islam menganjurkan semuanya untuk berusaha dengan baik. Sehingga dengan usaha yang mereka lakukan dikehendaki mereka untuk biasa member karena dalam Islam perbuatan mengemis/ meminta-minta sangat hina. Sesuai dengan sabda baginda nabi;

: «الْيَدُ الْعُلْيَا خَيْرٌ مِنَ الْيَدِ السُّفْلَى، وَالْيَدُ الْعُلْيَا الْمُتَّقَةُ،

وَالْيَدُ السُّفْلَى السَّائِلَةُ.

Artinya:

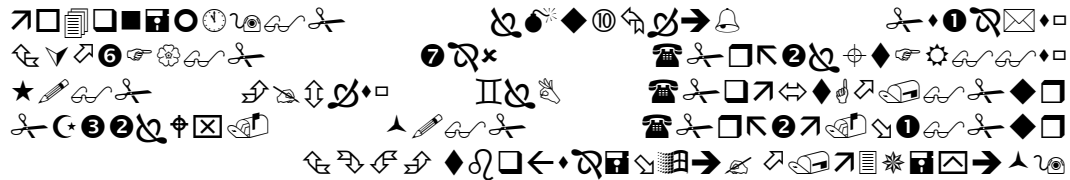
*“Dari Napi’ dari Ibnu Umar sesungguhnya Rasulullah saw bersabda; tangan diatas lebih baik dari pada tangan dibawah dan tangan diatas memberikan kemudahan, dan tangan dibawah memberikan kesulitan”.*⁷

Islam juga menghendaki semua masyarakat harus disejahterakan, gelandangan dan pengemis tidak dibenarkan untuk ada, maka setiap muslim dituntut untuk berusaha. Islam merupakan agama yang mulia yang

⁶ Lembaran Daerah Kota Pekanbaru, Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 Bab V, Tentang Penertiban Dan Pembinaan, Pasal 8.

⁷ Muslim, *Shoheh Muslim*, (Beirut: Darr al-Fikr, 1992), Juz 11. H. no 3329

memperhatikan para pemeluk nya senantiasa berada dalam keadaan kaya hal ini dinyatakan dalam al-Quran Surah al-Jumu'ah ayat 10 yang berbunyi:



Artinya:

“Apabila Telah ditunaikan shalat, Maka bertebaranlah kamu di muka bumi; dan carilah karunia Allah dan ingatlah Allah banyak-banyak supaya kamu beruntung”.⁸

Menurut pandangan Islam, tidak dapat dibenarkan seseorang yang hidup di tengah masyarakat Islam, sekalipun *ahlal-dzimmah* (warga negara non-Muslim), menderita lapar, tidak berpakaian, menggelandang (tidak bertempat tinggal) dan membujang. Di tempat lain, Yusuf Qardhawi menyatakan bahwa biaya pengobatan dan pendidikan pun termasuk kebutuhan primer yang harus dipenuhi.⁹

Islam mengenal adanya baitul mal, dimana pemerintah berkewajiban untuk menyalurkan dana yang ada di baitul mal kepada para masyarakat yang membutuhkan, maka dikenallah adanya zakat, zakat bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan.¹⁰

Indonesia merupakan salah satu negara yang berbentuk republik namun penduduknya mayoritas memeluk ajaran agama Islam, dan menurut kepercayaan yang mereka yakini tidak mengenal adanya gelandangan dan pengemis tapi seperti hal yang kita jumpai dan kita temukan pada saat sekarang ini Indonesia merupakan salah satu negara terbesar di dunia yang memiliki gelandangan dan

⁸ Depag RI, *al-Quran dan Terjemahannya*, , (Semarang: CV. Toha Putra), Cet. Ke-4, h. 129.

⁹ M. Quraish Shihab, *Wawasan al Qur'an*, (Bandung: Mizan, 1996), Cet. Ke-5, h.335

¹⁰ Tim Penyusun, *Ensiklopedi Hukum Islam*, editor Abdul Aziz Dahlan dkk, (Jakarta : PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), Cet. Ke-2, h. 845

pengemis. Adanya kementrian sosial di Indonesia menurut cita-cita berdirinya pada hakikatnya adalah untuk mengentaskan kemiskinan sehingga para pengemis tidak dikenal lagi ada di negara tercinta ini.¹¹

Kebijakan negara yang dibuat para legislator pusat seperti undang-undang berlaku secara nasional dan terkadang dalam implementasinya di daerah akan dijalankan sesuai dengan kondisi daerah itu. Sebagai contoh, suatu Pemerintah Propinsi membuat aturan yang berlaku untuk daerahnya saja (Peraturan Daerah). Peraturan Daerah memang penting, dibuat untuk mengatur daerahnya, termasuk untuk mengatur masalah-masalah sosial seperti pemukiman kumuh, pengemis dan gelandangan, urbanisasi, pengangguran dan mungkin masalah anak jalanan dan anak terlantar. Dari beberapa sifat kebijakan publik diatas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplmentasikan tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

latar belakang di atas membuat penulis tertarik untuk mendalami lebih lanjut masalah Kebijakan Dinas sosial tersebut yang hasilnya dituangkan dalam sebuah Skripsi yang Penulis beri judul: **KEBIJAKAN DINAS SOSIAL DALAM MENGATASI GELANDANGAN DAN PENGEMIS MENURUT FIQIH SIYASAH**” (Studi Kasus Dinas Sosial Kota Pekanbaru).

¹¹Faried Ma'ruf Noor, *Menuju Keluarga Bahagia Dan Sejahtera*, (Bandung: PT. Al-Ma'rif 1976), Cet. Ke-1, h. 71

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka penulis membuat beberapa rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kebijakan Dinas Sosial dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru.
2. Apa kendala Dinas Sosial dalam mengantisipasi dan mencegah gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru.
3. Bagaimana Kebijakan Dinas Sosial Dalam menanggulangi Gelandangan dan Pengemis Menurut Perspektif Fiqih Siyasah.

C. Batasan Masalah

Berhubung terbatasnya waktu yang tersedia bagi Penulis untuk menyelesaikan tulisan ini maka, Penulis membatasi masalah ini dan hanya terfokus kepada Bagaimana Kebijakan Dinas Sosial Dalam menghadapi Gelandangan, pengemis tahun 2010 dan Tinjauan Fiqih Siyasah terhadap persoalan tersebut.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penelitian
 - a. Untuk mengetahui kebijakan Dinas Sosial Kota Pekanbaru dalam mengendalikan gelandangan dan pengemis.
 - b. Untuk mengetahui kendala Dinas Sosial dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis di Kota Pekanbaru.
 - c. Guna mengetahui Perspektif Fiqih Siyasah atas kebijakan Dinas Sosial dalam menghadapi gelandangan dan pengemis.
2. Kegunaan Penelitian
 - a. Sebagai syarat untuk meraih gelar sarjana hukum Islam di Fakultas Syariah UIN SUSKA Pekanbaru.

- b. Sebagai kontribusi bagi Dinas sosial dalam mengawasi gelandangan dan pengemis yang ada di kota Pekanbaru.
- c. Bagi penulis sendiri untuk mengetahui sejauh mana fiqh siyasah berbicara tentang gelandangan dan pengemis.

E. Kerangka Teori

Islam sebagaimana dikenal, mulai dari Madinah merupakan negara dan sebagai negara tentunya harus mempunyai lembaga hukum, untuk mengatur hidup kemasyarakatan warganya. Hukum yang dipakai dalam Islam berdasar pada wahyu, dan kalau diperhatikan sejarah turunnya wahyu, akan kelihatan bahwa ayat-ayat yang mengandung soal-soal hidup kemasyarakatan memang diturunkan di Madinah. Ayat-ayat yang mengandung dasar hukum, baik ibadah maupun hidup kemasyarakatan, disebut ayat *ahkam*.

Agama Islam, tidak hanya masalah Ubudiyah dan Ilahiyah saja yang dibahas. Akan tetapi tentang kemaslahatan umat juga dibahas dan diatur dalam Islam, dalam kajian ini salah satunya adalah Politik Islam yang dalam bahasa agamanya disebut fiqh siyasah.

Fiqh Siyasah dalam konteks terjemahan diartikan sebagai materi yang membahas mengenai ketatanegaraan Islam (Politik Islam). Secara bahasa fiqh adalah mengetahui hukum-hukum Islam yang bersifat amali melalui dalil-dalil yang terperinci. Sedangkan Siyasah adalah pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijaksanaan, pengurusan, dan pengawasan.

Rasulullah berada dalam alam kesatuan, berusaha membuat dasar pembentukan masyarakat dan menimbulkan daya gerak yang mempengaruhi kehidupan politik. Ibnu khaldun sebagaimana yang dikutip M. Tahir Azhary, menemukan satu tipologi Negara dengan tolak ukur kekuasaan. Ia membagi Negara menjadi dua kelompok yaitu:

1. Negara dengan ciri kekuasaan alamiah (*al-mulk at-tabai*)
2. Negara dengan ciri kekuasaan politik (*al-mulk as-siyasi*)¹²

Tipe Negara yang pertama ditandai oleh kekuasaan yang sewenang-wenang (dipotisme) dan cenderung kepada hukum rimba. Di sini keunggulan dan kekuatan sangat berperan. Kecuali itu prinsip keadilan diabaikan. Tipe Negara yang kedua dibagi menjadi tiga macam yaitu *pertama*, Negara hukum atau nomokrasi Islam (*as-siyasah ad-diniyyah*), karakteristik *as-siyasah ad-diniyyah* ialah kecuali al-Quran dan Sunnah, akal manusia sama-sama berperan dan berfungsi dalam kehidupan Negara. *Kedua*, Negara hukum sekuler (*as-siyasah al-aqliyyah*), tipe ini hanya berdasarkan pada hukum sebagai hasil rasio manusia tanpa mengindahkan hukum yang bersumber dari wahyu. *Ketiga*, Negara ala "republik" plato (*as-siyasah al-madaniyyah*), merupakan suatu Negara yang diperintah oleh segelintir golongan elit atas sebagian golongan budak yang tidak mempunyai hak pilih. Jika disimpulkan tentang susunan organisasi Negara Islam, baik mengenai bentuk maupun pemerintahan daerahnya yang pernah ada dalam sejarah perjalanan pemerintah Islam, adalah:

1. Berbentuk Negara dengan pemerintahan daerah:
 - a. *Imarah khassah* dengan daerah administrative yang memiliki system kollegial dalam pemerintahannya.
 - b. *Imarah 'ammah* tingkat *istikfa*', yakni daerah-daerah otonom yang memiliki daerah tertentu dan badan-badan kekuasaan lengkap; eksekutif dan dewan perwakilan, bahkan bila perlu kekuasaan kehakiman.
2. Berbentuk Negara federasi dengan pemerintahan daerah:

¹² Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum "suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, (Bogor. Kencana, 2003), Cet. Ke-1, h, 13.

- a. *Imarah* ‘*ammah* tingkat *istila*’ yakni Negara-negara bagian yang memiliki status Negara terbatas.
- b. *Imamah* ‘*ammah* tingkat istimewa, memiliki hak-hak Negara yang sangat luas, ke luar dan ke dalam.¹³

Mewujudkan kemaslahatan dalam konteks geografis, sosial, politik dan kebudayaan, dalam wacana politik islam dikenal istilah *as-siyasah asy-syar’iyyah*, yaitu teori yang mengatakan bahwa untuk mewujudkan kemaslahatan umum, penguasa dan berbagai pihak yang berkopoten bisa mengambil dan memutuskan suatu kebijakan tertentu untuk menegakkan kemaslahatan. Meskipun hal ini tidak ditetapkan secara eksplisit oleh nass, sebagaimana firman Allah Swt:

وَمَا يَكُنْ لَكُمْ فِيهِ مَقْرَرٌ ۚ وَمَا يُغْنِي عَنْكُمْ كَنْزُكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعٌ ۚ
وَمَا يَكُنْ لَكُمْ فِيهِ مَقْرَرٌ ۚ وَمَا يُغْنِي عَنْكُمْ كَنْزُكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعٌ ۚ
وَمَا يَكُنْ لَكُمْ فِيهِ مَقْرَرٌ ۚ وَمَا يُغْنِي عَنْكُمْ كَنْزُكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعٌ ۚ
وَمَا يَكُنْ لَكُمْ فِيهِ مَقْرَرٌ ۚ وَمَا يُغْنِي عَنْكُمْ كَنْزُكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعٌ ۚ

Artinya:

“Sesungguhnya Allah tidak mengubah apa Yang ada pada sesuatu kaum sehingga mereka mengubah apa Yang ada pada diri mereka sendiri. dan apabila Allah menghendaki untuk menimpakan kepada sesuatu kaum bala bencana (disebabkan kesalahan mereka sendiri), maka tiada sesiapaupun Yang dapat menolak atau menahan apa Yang ditetapkanNya itu, dan tidak ada sesiapaupun Yang dapat menolong dan melindungi mereka selain daripadanya”.¹⁴

Lebih lanjut Allah menegaskan bahwa:

وَمَا يَكُنْ لَكُمْ فِيهِ مَقْرَرٌ ۚ وَمَا يُغْنِي عَنْكُمْ كَنْزُكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعٌ ۚ
وَمَا يَكُنْ لَكُمْ فِيهِ مَقْرَرٌ ۚ وَمَا يُغْنِي عَنْكُمْ كَنْزُكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعٌ ۚ
وَمَا يَكُنْ لَكُمْ فِيهِ مَقْرَرٌ ۚ وَمَا يُغْنِي عَنْكُمْ كَنْزُكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعٌ ۚ
وَمَا يَكُنْ لَكُمْ فِيهِ مَقْرَرٌ ۚ وَمَا يُغْنِي عَنْكُمْ كَنْزُكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ سَرِيعٌ ۚ

Artinya:

¹³ Zainal Abidin Ahmad, *Membangun Negara Islam*, ed. Harun al-Barbasy, (Jogjakarta: Pustaka Iqra', 2001), hlm. 185.

¹⁴ Depag RI, *al Quran Dan Terjemahannya*, (Jakarta: CV. Toha Putra Semarang, 1989), Cet. Ke-1, h. 370

*“Wahai orang-orang Yang beriman, Taatlah kamu kepada Allah dan Taatlah kamu kepada Rasulullah dan kepada "Ulil-Amri" (orang-orang Yang berkuasa) dari kalangan kamu. kemudian jika kamu berbantah-bantah (berselisihan) Dalam sesuatu perkara, maka hendaklah kamu mengembalikannya kepada (Kitab) Allah (Al-Quran) dan (Sunnah) RasulNya - jika kamu benar beriman kepada Allah dan hari akhirat. Yang demikian adalah lebih baik (bagi kamu), dan lebih elok pula kesudahannya”.*¹⁵

Penelitian ini juga memakai landasan teori lain, yaitu teori politik valutional dengan spesifikasi : idiologi politik;¹⁶ ideologi politik adalah himpunan nilai-nilai, ide-ide, norma-norma kepercayaan dan keyakinan kepada yang dimiliki seseorang atau kelompok orang atas dasar mana ia menentukan sikapnya terhadap kejadian dan problema politik yang dihadapinya dan yang menentukan tingkah laku politiknya.¹⁷

Kaitanya dengan konteks penelitian ini bahwa, nilai-nilai religius serta gagasan kebijakan yang dimiliki dinas sosial sebagai dasar ketentuan sikapnya atas sistem sosial, budaya, ekonomi dan politik Indonesia, telah menjadi nilai-nilai, norma-norma sebagai ideologi politik. Sehingga ketika dinas sosial sadar akan perlunya perubahan dalam system ketatanegaraan, di samping dirasakan bahwa sistem yang lama sudah tidak memadai lagi, maka idiologi kebijakan yang dijadikan pilihan sebagai pola tata tertib politik pemerintahan yang ideal. Dengan demikian, dikarenakan yang diteliti dalam tulisan ini adalah kebijakan dinas sosial, maka penelitian ini termasuk kedalam kajian as-Siyasah asy-Syari’yyah.

¹⁵ *Ibid*, h. 128.

¹⁶ Mariam Buharjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1992), Cet. Ke-3, h. 30-32.

¹⁷ *Ibid*, hlm 32.

F. Metode Penelitian

1. Lokasi Penelitian

Penelitian ini bersifat lapangan (Field Research), berlokasi di Dinas Sosial Kota Pekanbaru. Hal ini disebabkan kota Pekanbaru bukan hanya sebatas kota transit antar provinsi, akan tetapi juga selalu digunakan sebagai tempat persinggahan para gelandangan dan pengemis. Hal ini dibuktikan bahwa hampir setiap tahun angka para gelandangan dan pengemis semakin meningkat, yang notabeneanya berasal dari luar provinsi.

2. Subyek dan Obyek Penelitian

- a. Yang menjadi Subyek Penelitian ini adalah kepala Dinas Sosial beserta staf di lingkungan pemerintah kota Pekanbaru, .
- b. Yang menjadi Obyek Penelitian ini adalah kebijakan Dinas Sosial dalam menghadapi gelandangan dan pengemis ditinjau dari perspektif fiqh siyasah.

3. Populasi dan Sampel

No	Jumlah Populasi		Sample	%
1	Kepala Dinas Sosial	1 orang	1 orang	100%
2	Satpol PP	1 orang	1 orang	100%
3	Gelandangan dan Pengemis	48 orang	20 orang	45%

Data Dari Dinas Sosial Kota Pekanbaru 2010

Sampel ditentukan dengan teknik *Proposive Sampling*, yaitu mengelompokkan subyek-subyek penelitian secara proposional.

4. Sumber Data

- a. Data Primer, yaitu data yang diambil secara langsung dari kepala bidang dan staf yang membidangi masalah gelandangan dan

pengemis di lingkungan pemerintah kota Pekanbaru, dan dokumentasi yang berkaitan dengan penelitian.

- b. Data Sekunder, yaitu data-data tertulis yang penulis dapatkan dari literatur-literatur yang berkaitan dengan kebijakan Dinas sosial kota Pekanbaru beserta referensi lain yang berkaitan dengan fiqh siyasah.

5. Metode Pengumpulan Data

- a. Wawancara, yakni: Tanya jawab langsung dengan informan yang terlibat dalam kasus tersebut.
- b. Observasi, yakni: pengamatan langsung kebijakan yang dilakukan oleh dinas sosial tersebut.
- c. Studi dokumen yakni: dalam penelitian ini penulis juga mengumpulkan dokumen-dokumen dari Dinas sosial dan pemakaman kota pekanbaru untuk melengkapi data- data yang Penulis perlukan.

6. Analisa Data

Analisa data dengan pendekatan kualitatif, yaitu mengumpulkan data-data yang berhubungan dengan penelitian kemudian data tersebut dikategorikan menurut persamaan dari jenis data, kemudian data tersebut dihubungkan satu dengan yang lainnya sehingga diperoleh gambaran yang utuh terhadap masalah yang diteliti.

7. Metode Penulisan

- a. Deskriptif, yaitu dengan menggambarkan subyek dan obyek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang ada.

- b. Induktif, yaitu dengan mengambil fakta-fakta atau data-data yang berhubungan dengan penelitian, dianalisa kemudian diambil kesimpulan secara umum.
- c. Deduktif, yaitu dengan mengambil teori-teori kemudian diambil kesimpulan secara khusus.

8. Sistematika Pembahasan

Agar memudahkan penulis dalam menyelesaikan tulisan ini maka, penulis membuat sistematika penulisan sebagai berikut:

BAB I. Pendahuluan, Meliputi: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Pembatasan Masalah, Tujuan dan Kegunaan Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

BAB II. Mengungkapkan sekilas tentang Dinas sosial Kota Pekanbaru yang terdiri dari sejarah berdirinya, Struktur dan, Mekanisme Kerja. Fisi dan Misi dan program kerja Dinas Sosial Kota Pekanbaru.

BAB III. Tinjauan umum tentang gelandangan dan pengemis meliputi: definisi gelandangan dan pengemis, faktor penyebab munculnya gelandangan dan pengemis, ciri-ciri gelandangan dan pengemis, dan pandangan syariat islam terhadap gelandangan dan pengemis

BAB IV. kebijakan Dinas Sosial dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis dan kendala Dinas sosial dalam menghadapi gelandangan dan pengemis di Pekanbaru menurut Perspektif Fiqih Siyasah.

BAB V. Penutup, Kesimpulan dan Saran-saran

Daftar kepustakaan

BAB II

GAMBARAN UMUM DINAS SOSIAL DAN PEMAKAMAN KOTA PEKANBARU

A. Sejarah Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru

Dinas Sosial dan pemakamann kota Pekanbaru yang dulunya merupakan isntansi vertikal yang disebut dengan pegawai pusat, yang diperbantukan didaerah. Dimana sejarah instansi ini terbentuk pada tahun 1947, pada waktu itu “belanda masih ingin kembali menjajah Negara repoblik Indonesia “terjadilah peperangan antara belanda dengan TNI, banyaknya rakyat yang mengungsi dan terjadinya kekacauan disana-sini. Untuk membantu Angkatan Bersenjata Repoblik Indonesia (ABRI) dalam rangka evaluasi korban baik TNI maupun masyarakat akibat peperangan. Mamfaat aktifitas dari penyelamatan para korban sangat dirasakan sekali oleh masyarakat, oleh karena itu pemerintah menganggap sangat perlu membentuk suatu lembaga resmi atau institusi yang menangani masalah-masalah sosial di Negara repoblik Indonesia, sehingga pada waktu itu dibentuklah suatu lembaga yang disebut inspeksi social mulai dari pusat sampai kedaerah. Pada tahun 1950 inspeksi sosial ditukar dengan jawatan sosial yang tugas pokoknya disesuaikan dengan UUD 1945 pasal 34 ayat 1 amandemen ke 4, yaitu Fakir Miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara.

Pada tahun 1974 jawatan sosial diganti dengan Departemen Sosial RI, untuk tingkat pusat dan tingkat propinsi disebut dengan kantor wilayah Departemen Sosial dan tingkat Kabupaten/Kota dengan kantor Departemen sosial Kabupaten/kota.

Pada tahun 1998, yaitu pada masa Reformasi dengan Presiden adalah BJ. Habibie Departemen Sosial RI masih tetap. Dan pada tahun 1999, pada masa Presiden KH. Abdurrahman Wahid, Departemen Sosial dibubarkan, dan diganti dengan nama yaitu “Badan Kesejahteraan Sosial Nasional “(BKSNN). Dan pada tahun 2000 diganti lagi namanya dengan Departemen Sosial dan Kesehatan RI.

Pada tahun 2001 sejak Presiden Megawati. Departemen Sosial RI hidup kembali, dan untuk kota Pekanbaru sesuai dengan Peraturan Daerah No. 7 tahun 2001 tentang struktur organisasi dan tata kerja dinas dilingkungan pemerintah kota Pekanbaru maka terbentuklah dinas sosial dan pemukiman kota Pekanbaru.

Adapun sumber hukum dari Dinas sosial dan pemukiman kota Pekanbaru adalah:

1. UU No. 22 tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah
2. UU No. 25 tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Dan Daerah
3. Peraturan Pemerintah Kota Pekanbaru No. 7 Tahun 2001 Tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas Dilingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru
4. Surat Keputusan Walikota Pekanbaru No. 141 tahun 2001 Tentang Urain Tugas Dinas-dinas dilingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru
5. Surat Keputusan Walikota Pekanbaru No. 112 tahun 2002 Tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Pemerintah dan Walikota Kepada Camat, dalam rangka pelayanan publik.¹

¹ Laporan Pemutakhiran Data dan Informasi Serta Perkembangan Kegiatan Tahun 2003 Dinas Sosial dan Pemukiman kota Pekanbaru.

B. Struktur Organisasi Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru

Struktur organisasi Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru sesuai dengan peraturan daerah Nomor 7 Tahun 2001, tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas dilingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru terdiri dari:

1. Kepala Dinas
2. Wakil Kepala Dinas
3. Kabag/Kasubdin
4. Kepala Seksi/Ka. Subbag

Bagan Susunan Organisasi Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru sebagai berikut:

Sebagaimana struktur organisasi terlampir:

Struktur organisasi

C. Program Kerja Dan Tugas Pokok Serta Fungsi Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru

Penanggulangan dan penanganan masalah gelandangan dan pengemis yang semakin berkembang di kota Pekanbaru maka Pemerintah Kota Pekanbaru melalui Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru telah melakukan upaya-upaya, langkah-langkah dan program-program antara lain:

- a) Usaha represif yaitu untuk mengurangi atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan gelandangan dan pengemisan.
- b) Razia dengan melakukan pembinaan dan penertiban terhadap gepeng dan berkoordinasi dengan Satpol PP (Satuan Polisi Pamong Praja) selaku leading sektor dalam penertiban kota melalui kegiatan razia secara rutin terhadap gepeng yang berkeliaran ditempat-tempat umum seperti di persimpangan jalan, traight light, jembatan penyebrangan dan jalan-jalan protokol serta melakukan penyelidikan terhadap issue-issue adanya gepeng yang dikoordinir atau diorganisir oleh pihak-pihak yang mencari keuntungan tersebut.
- c) Penampungan sementara untuk diseleksi dan diidentifikasi dan pendataan bagi gelandangan dan pengemis dengan tujuan untuk menentukan kualifikasi pelayanan sosial yang akan diberikan, dan bimbingan penyantungan agar dapat merubah sifat mental gepeng dari keadaan yang non produktif menjadi produktif.
- d) Pendidikan dan Pelatihan bagi gepeng agar dapat menunjang kehidupannya dan mempunyai keterampilan.

- e) Pemulangan ke daerah asal bagi gepeng yang bukan berdomisili di kota Pekanbaru seperti : Propinsi Sumatra Barat, Sumatra utara, Jambi, Palembang dan Aceh Darussalam.
- f) Melakukan himbauan-himbauan kepada masyarakat baik melalui media massa antara lain media cetak maupun media elektronik, agar masyarakat tidak memberikan sedekah kepada gepeng, melainkan menyalurkan sumbangan ataupun sedekah pada tempat-tempat, badan-badan atau lembaga sosial yang ada di kota Pekanbaru yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah kota Pekanbaru.

Data Penanggulangan, Pelayanan dan Rehabilitasi Penyandang Penyakit Sosial (GEPENG) di Kota Pekanbaru.

Table. 1

NO	Tahun	Terjaring	Asal Riau	Dipulangkan ke Daerah Asal
1	2006	168 orang	108 orang	60 orang
2	2007	134 orang	22 orang	112 orang
3	2008	119 orang	61 orang	58 orang
4	2009	106 orang	46 orang	60 orang
5	2010	48 orang	28 Orang	20 rang

- 1) Pada tahun 2006 terdata sebanyak 168 orang (terjaring) dan dipulangkan kedaerah asal sebanyak 60 orang, sebanyak 108 orang dibina dan diberi pengarahan, sebanyak 30 orang diberikan pelatihan olah pangan selama 15

hari dan diberikan bantuan ekonomis produktif untuk menunjang usaha mereka

- 2) Pada tahun 2007 terdata sebanyak 134 orang (terjaring) dan dipulangkan ke daerah asal sebanyak 112 orang dan sebanyak 20 orang diberikan pelatihan dan bimbingan sosial.
- 3) Pada tahun 2008 terdata sebanyak 119 orang (terjaring) dan dipulangkan ke daerah asal sebanyak 58 orang dan sebanyak 20 orang diberikan bimbingan dan pelatihan keterampilan olah pangan juga diberikan bantuan usaha ekonomis produktif untuk menunjang usahanya.
- 4) Pada tahun 2009 sampai desember terdata sebanyak 106. Dibina dan diberikan pengarahan dan perjanjian sebanyak 60 orang telah dipulangkan ke daerah asal.
- 5) Tahun 2010 terdata sebanyak 48 gepeng (januari s/d juni) yang terjaring dan 30 orang dipulangkan ke daerah asal.

Adapun Tugas Pokok Dan Fungsi Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru meliputi :

a. Tugas Pokok

Melaksanakan sebagian tugas rumah tangga daerah dibidang kesejahteraan sosial dan pemakaman, serta melaksanakan tugas pembantuan yang diserahkan oleh pemerintah daerah.

b. Fungsi

1. Melaksanakan pembinaan sesuai kewenangan dibidang kesejahteraan sosial yang ditetapkan oleh Walikota.
2. Menyusun program kerja dibidang pembinaan teknis kesejahteraan sosial dikota Pekanbaru

3. Melaksanakan pengolaan dan penyelenggaraan penyuluhan UKS di kota Pekanbaru
4. Melaksanakan pembinaan dan pelatihan keterampilan dan pemberian bantuan kepada klien untuk usaha kesejahteraan sosial (UKS)
5. Melaksanakan pengawasan, pemantauan dan pengendalian kepada klien yang telah diberi bantuan
6. Mengelola pengumpulan dan pengelolaan data dan informasi, serta mengevaluasi kegiatan PMKS dan PSKS
7. Mengalukan koordinasi antar instansi terkait, lembaga-lembaga dan organisasi masyarakat yang menyelenggarakan kegiatan UKS
8. Mengelola administrasi umum meliputi pemeriksaan keuangan kepegawaian peralatan dan perlengkapan
9. Mengelola kegiatan UKS yang meliputi petugas sosial kecamatan (PSK) pekerja sosial masyarakat psm mengurus karang taruna dan lembaga sosial masyarakat (LSM) di desa atau kelurahan
10. Mengelola kegiatan pemakamann dan menertipkan lahan-lahan pemakaman diseluruh kecamatan yang ada di kota Pekanbaru.

D. Visi Dan Misi Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru

1. Visi

Terwujudnya kesejahteraan sosial bagi penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dan potensi disumber kesejahteraan sosial (PSKS) yang dilandasi nilai kesetiakawanan sosial serta pemakaman yang tertib dan indah.

2. Misi

- a. Meningkatkan dan memberdayakan PMKS dan PSKS agar tetap tumbuh dan berkembang dalam sistem masyarakat, sehingga perannya semakin berarti
- b. Meningkatkan profesionalisme dalam memberikan pelayanan terhadap PMKS dan PSKS serta lebih tepat sasaran, sehingga volume kegiatan usaha menunjukkan perkembangan positif dan memberi nilai tambah
- c. Meningkatkan peran masyarakat dan dunia usaha dalam rangka mengatasi permasalahan sosial
- d. Meningkatkan pelayanan sosial kepada masyarakat secara optimal sehingga dinas sosial dan pemakaman sebagai pelaku utama kegiatan dalam menangani masalah sosial
- e. Meningkatkan tertip pendaftaran, pencatatan dan penataan lokasi pemakaman yang tertib dan indah.²

² Data dari Dinas Sosial Kota Pekanbaru

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG GELANDANGAN DAN PENGEMIS

A. Pengertian Gelandangan

Gelandangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai pengertian sebagai berikut:

- a. Berjalan kesana sini tidak tentu tujuannya; berkeliaran; bertualangan.
- b. Orang yang tidak tentu tempat kediaman dan pekerjaannya.¹

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis, yang berbunyi :

“Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma dan kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum. Sedangkan pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang lain”.²

Secara bahasa kata pengemis sebenarnya tidak ada kata bakunya. Pengemis merupakan arti dari seseorang yang mencari uang dengan cara meminta-minta kepada orang lain. Pengemis juga diidentikkan sebagai golongan miskin yang tidak berharta, kekurangan dalam memenuhi kebutuhan hidup. Begitu pula yang dianggap seseorang miskin, yaitu identik dengan dengan gelandangan pengemis dan lain sebagainya. Namun kemiskinan mempunyai banyak segi dan dimensi. Mulai yang bersifat material sampai segi rohaniah,

¹Purwadarminta W.J.S... *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka 1990, hal. 261.

²Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang *Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis*, Pasal 1

sehingga tidak mudah untuk menemukan tolak ukur yang tepat mengenai kemiskinan dari sosok pengemis tersebut.

Menurut Departemen Sosial R.I, “ Pengemis” adalah orang-orang yang mendapat penghasilan dari meminta-minta di muka umum dengan berbagai alasan untuk mengharapkan belas kasihan dari orang.³

Pengemis hanya mengharapkan belas kasihan orang lain, dengan cara seperti itu mereka dapat memenuhi kebutuhan mereka sehari-hari, dibandingkan dengan seorang gelandangan yang tidak mempunyai tempat tinggal yang tetap maka kalau pengemis tidak tertutup kemungkinan golongan ini mempunyai tempat tinggal yang tetap.

Departemen Sosial Republik Indonesia lebih memandang gelandangan sebagai orang yang tak mampu beradaptasi dengan lingkungannya (masyarakat). Menurut mereka gelandangan adalah mereka yang karena sesuatu sebab mengalami ketidakmampuan mengikuti tuntutan perkembangan tata kehidupan masyarakat zamannya, sehingga hidup terlepas dari aturan-aturan masyarakat yang berlaku dan membentuk kelompok tersendiri dengan tata kehidupan yang tidak sesuai dengan ukuran martabat manusiawi masyarakat sekeliling lingkungannya.

Menurut Data Sensus Penduduk Indonesia tahun 1961, 1971, dan 1980, mendefinisikan gelandangan sebagai berikut : Gelandangan adalah mereka yang tidak memiliki tempat tinggal tetap, atau tempat tinggal “tetapnya” tidak termasuk dalam wilayah pencacahan atau blok sensus yang ada. Karena pada dasarnya blok sensus dan wilayah pencacahan sudah memasukkan semua tempat rumah tinggal

³ <http://www.depsos.go.id> 15 November 2002. diakses 22 mei 2010

yang lazim, maka gelandangan ialah mereka yang tidak tinggal di rumah tangga dan pemukiman yang ada. Dalam pelaksanaan sensus pencacahan gelandangan ditujukan pada daerah-daerah bukan tempat tinggal tetapi merupakan tempat-tempat konsentrasi hunian orang-orang di bawah jembatan, di kuburan, di pinggir rel kereta api, di emper toko, di taman-taman atau daerah hunian gelandangan yang dikenali. Jadi menurut definisi ini gelandangan adalah orang-orang yang bertempat tinggal di kawasan-kawasan yang tidak layak untuk tempat tinggal.⁴

Menurut Sarlito W. Sarwono, gelandangan adalah orang-orang miskin yang hidup di kota-kota yang tidak mempunyai tempat tinggal tertentu yang sah menurut hukum. Orang-orang ini menjadi beban pemerintah kota karena mereka ikut menyedot dan memanfaatkan fasilitas perkotaan, tetapi tidak membayar kembali fasilitas yang mereka nikmati itu, tidak membayar pajak misalnya.⁵

Adapun Peraturan Pemerintah Tentang Gelandangan dan Pengemis adalah:

1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 Tentang Penanggulangan Gelandangan Pengemis.

Bab 1 Ketentuan Umum *Pasal (1)* Dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan:

- a. Gelandangan adalah orang-orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam

⁴Soetjipto Wirosardjono, *Gelandangan dan Pilihan Kebijakan Pembangunan, dalam Gelandangan*, (Pandangan Ilmuan Sosial. Jakarta: LP3ES, 1986), hal. 60.

⁵Sarlito Wirawan Sarwono, *Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan 1978), Cet. Ke-I, hal. 49.

masyarakat setempat, serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap di wilayah tertentu dan hidup mengembara di tempat umum.

- b. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta di muka umum dengan pelbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan dari orang lain.
- c. Menteri adalah Menteri Sosial.
- d. Usaha preventif adalah usaha secara terorganisir yang meliputi penyuluhan, bimbingan, latihan, dan pendidikan, pemberian bantuan, pengawasan serta pembinaan lanjut kepada berbagai pihak yang ada hubungannya dengan pergelandangan dan pengemisan, sehingga akan tercegah terjadinya:
 - 1) Pergelandangan dan pengemisan oleh individu atau keluarga-keluarga terutama yang sedang berada dalam keadaan sulit penghidupannya
 - 2) Meluasnya pengaruh dan akibat adanya pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat yang dapat mengganggu ketertiban dan kesejahteraan pada umumnya
 - 3) Pergelandangan dan pengemisan kembali oleh para gelandangan dan pengemis yang telah direhabilitasi dan telah ditransmigrasikan ke daerah pemukiman baru ataupun telah dikembalikan ketengah masyarakat.
- e. Usaha represif adalah usaha-usaha yang terorganisir, baik melalui lembaga maupun bukan dengan maksud

menghilangkan pergelandangan dan pengemis, serta mencegah meluasnya di dalam masyarakat.

- f. Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali baik ke daerah-daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah-tengah masyarakat, pengawasan serta pembinaan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis, kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai Warga negara Republik Indonesia.

2. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 40 Tahun 1983 Tentang Koordinasi Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis.

Bab I Kedudukan, Tugas, dan Fungsi *Pasal (1)* Koordinasi Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis dilaksanakan melalui suatu Tim yang bersifat konsultatif dan koordinatif. *Pasal (2)* Tim sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Keputusan Presiden ini mempunyai tugas membantu Menteri Sosial dalam menetapkan kebijaksanaan Pemerintah di bidang Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis. *Pasal (3)* Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Keputusan Presiden ini.

Tim sebagaimana dimaksud dalam Pasal I Keputusan Presiden ini mempunyai berfungsi :

- a. mengajukan perumusan kebijaksanaan pelaksanaan penanggulangan gelandangan dan pengemis secara terpadu.

- b. menyusun dan memperinci kebijaksanaan tersebut pada huruf a bagi tiap-tiap Departemen yang melaksanakan penanggulangan gelandangan dan pengemis sesuai dengan bidangnya masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - c. mengikuti dan mengkaji pelaksanaan kebijaksanaan tersebut pada huruf a dan huruf b yang dilaksanakan oleh Departemen-departemen atau oleh masyarakat, baik di Pusat maupun di Daerah.
- 3. Pasal 504 KUHP :
 - a. Barang Siapa mengemis di muka umum, diancam karena melakukan pengemisian dengan pidana kurungan paling lama 6 (enam) minggu
 - b. Pengemisian yang dilakukan tiga orang atau lebih yang berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan
- 4. Pasal 505 KUHP :
 - a. Barang Siapa bergelandang tanpa pencaharian diancam karena melakukan pergelandangan dengan pidana kurungan paling lama tiga bulan.
 - b. Pergelandangan yang dilakukan tiga orang atau lebih yang berumur diatas enam belas tahun diancam dengan pidana kurungan paling lama enam bulan.
- 5. Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial.

Bab II Gelandangan dan Pengemis *Pasal 2* :

- a. Gelandangan adalah orang yang hidup dalam keadaan tidak sesuai dengan norma kehidupan yang layak dalam masyarakat setempat serta tidak mempunyai tempat tinggal dan pekerjaan yang tetap dan mengembara ditempat umum.
- b. Pengemis adalah orang-orang yang mendapatkan penghasilan dengan meminta-minta dimuka umum dengan berbagai cara dan alasan untuk mengharap belas kasihan orang lain.
- c. Gelandangan Pengemis adalah seseorang yang hidup menggelandang dan sekaligus mengemis.

B. Faktor Penyebab Munculnya Gelandangan

Keadaan sosial ekonomi yang belum mencapai taraf kesejahteraan sosial yang baik, menyeluruh dan merata dapat berakibat meningkatnya gelandangan dan pengemis terutama di kota-kota besar. Menurut Noer Effendi, munculnya gelandangan juga dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu :

- a. Faktor eksternal, antara lain :
 - 1) Gagal dalam mendapatkan pekerjaan.
 - 2) Terdesak oleh keadaan, seperti tertimpa bencana alam, perang, dll
 - 3) Pengaruh orang lain.
- b. Faktor internal, antara lain:
 - 1) Kurang bekal pendidikan dan keterampilan
 - 2) Rasa rendah diri, rasa kurang percaya diri
 - 3) Kurang siap untuk hidup di kota besar

4) Sakit jiwa, cacat tubuh⁶

Menurut Buku Standar Pelayanan Minimal Pelayanan dan Rehabilitasi Sosial Gelandangan dan Pengemis, selain faktor eksternal dan faktor internal, ada pula beberapa hal yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan, yaitu :

a. Tingginya tingkat kemiskinan.

Kemiskinan menyebabkan seseorang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasar minimal dan menjangkau pelayanan umum sehingga tidak dapat mengembangkan kehidupan pribadi maupun keluarga secara layak.

b. Rendahnya tingkat pendidikan.

Tingkat pendidikan yang rendah dapat menjadi kendala seseorang untuk memperoleh pekerjaan yang layak.

c. Kurangnya keterampilan kerja.

Kurangnya keterampilan kerja menyebabkan seseorang tidak dapat memenuhi tuntutan pasar kerja.

d. Faktor sosial budaya.

Ada beberapa faktor sosial budaya yang mempengaruhi seseorang menjadi gelandangan dan pengemis, yaitu :

1. Rendahnya harga diri pada sekelompok orang, mengakibatkan tidak dimilikinya rasa malu untuk meminta-minta.
2. Sikap pasrah pada nasib.

⁶ Noer Effendi, Tadjuddin, *Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*, (Yogyakarta: Tiara Wacana 1993), hal. 114.

Mereka menganggap bahwa kemiskinan dan kondisi mereka sebagai gelandangan dan pengemis adalah nasib, sehingga tidak ada kemauan untuk melakukan perubahan.

3. Kebebasan dan kesenangan hidup menggelandang. Ada kenikmatan tersendiri bagi sebagian besar gelandangan dan pengemis yang hidup menggelandang, karena mereka merasa tidak terikat oleh aturan atau norma yang kadang-kadang membebani mereka, sehingga mengemis menjadi salah satu mata pencaharian.

C. Ciri-ciri Gelandangan

- a. Anak sampai usia dewasa, tinggal disembarang tempat dan hidup mengembara atau menggelandang di tempat-tempat umum, biasanya dikota-kota besar.
- b. Tidak mempunyai tanda pengenal atau identitas diri, berperilaku kehidupan bebas atau liar.
- c. Tidak mempunyai pekerjaan tetap, meminta-minta atau mengambil sisa makanan atau barang bekas.

D. Pandangan Syariat Terhadap Minta-Minta (Mengemis)

Islam tidak mensyariatkan meminta-minta dengan berbohong dan menipu. Alasannya bukan hanya karena melanggar dosa, tetapi juga karena perbuatan tersebut dianggap mencemari perbuatan baik dan merampas hak orang-orang miskin yang memang membutuhkan bantuan. Bahkan hal itu merusak citra baik orang-orang miskin yang tidak mau minta-minta dan orang-orang yang mencintai kebajikan. Karena mereka dimasukkan dalam golongan orang-orang

yang meminta bantuan. Padahal sebenarnya mereka tidak berhak menerimanya, terlebih kalau sampai kedok mereka terungkap.

Banyak dalil yang menjelaskan haramnya meminta-minta dengan menipu dan tanpa adanya kebutuhan yang mendesak. Diantara hadits-hadits tersebut ialah sebagai berikut.

Hadits Pertama. Diriwayatkan dari Sahabat ‘Abdullah bin ‘Umar Radhiyallahu ‘anhuma, ia berkata: Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda:

مَا زَالَ الرَّجُلُ يَسْأَلُ النَّاسَ، حَتَّى يَأْتِيَ يَوْمَ الْقِيَامَةِ لَيْسَ فِي وَجْهِهِ مِزْعَةٌ لَحْمٍ.

Aartinya:

"Seseorang senantiasa meminta-minta kepada orang lain sehingga ia akan datang pada hari Kiamat dalam keadaan tidak ada sekerat daging pun di wajahnya".⁷

Hadits Kedua Diriwayatkan dari Hubsyi bin Junaadah Radhiyallahu ‘anhu, ia berkata: Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda:

مَنْ سَأَلَ مِنْ غَيْرِ فَقَرَّ فَكَأَنَّمَا يَأْكُلُ الْجَمْرَ.

"Barang siapa meminta-minta kepada orang lain tanpa adanya kebutuhan, maka seolah-olah ia memakan bara api"⁸

Hadits Ketiga Diriwayatkan dari Samurah bin Jundub Radhiyallahu ‘anhu, ia berkata: Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam bersabda:

نَهَى الْمَسْأَلَةَ كَذَّ يَكْذُ بِهَا الرَّجُلُ وَجْهَهُ، إِلَّا أَنْ يَسْأَلَ الرَّجُلُ سُلْطَانًا أَوْ فِي أَمْرٍ لَا بُدَّ مِنْهُ.

⁷ Muttafaqun ‘alaihi. HR al-Bukhâri (no. 1474) dan Muslim (no. 1040 (103)).

⁸ Shahîh. HR Ahmad (IV/165), Ibnu Khuzaimah (no. 2446), dan ath-Thabrâni dalam al-Mu’jamul-Kabîr (IV/15, no. 3506-3508). Lihat Shahîh al-Jâmi’ish-Shaghîr, no. 6281.

*"Minta-minta itu merupakan cakaran, yang seseorang mencakar wajahnya dengannya, kecuali jika seseorang meminta kepada penguasa, atau atas suatu hal atau perkara yang sangat perlu"*⁹

Bolehnya kita meminta kepada penguasa, jika kita dalam kefakiran. Penguasa adalah orang yang memegang baitul maal harta kaum Muslimin. Seseorang yang mengalami kesulitan, boleh meminta kepada penguasa karena penguasalah yang bertanggung jawab atas semuanya.

Namun, tidak boleh sering meminta kepada penguasa. Hal ini berdasarkan hadits Hakiim bin Hizaam Radhiyallahu 'anhuma, ia berkata: Aku meminta kepada Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam, lantas beliau memberiku. Kemudian aku minta lagi, dan Rasulullah memberiku. Kemudian Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda:

يَا حَكِيمُ، إِنَّ هَذَا الْمَالَ خَصِيرَةٌ خُلُوءٌ ، فَمَنْ أَخَذَهُ بِسَخَاوَةٍ نَفْسُ بُورِكَ لَهُ فِيهِ ، وَمَنْ
نَ الْيَدِ الْيَدُ الْعُلْيَا خَيْرٌ مِ . أَخَذَهُ بِإِشْرَافٍ نَفْسُ لَمْ يُبَارَكْ لَهُ فِيهِ ، وَكَانَ كَالَّذِي يَأْكُلُ وَلَا يَتَبَعُ

"Wahai Hakiim! Sesungguhnya harta itu indah dan manis. Barang siapa mengambilnya dengan berlapang hati, maka akan diberikan berkah padanya. Barang siapa mengambilnya dengan kerakusan (mengharap-harap harta), maka Allah tidak memberikan berkah kepadanya, dan perumpamaannya (orang yang meminta dengan mengharap-harap) bagaikan orang yang makan, tetapi ia tidak kenyang (karena tidak ada berkah padanya). Tangan yang di atas (yang memberi) lebih baik daripada tangan yang di bawah (yang meminta)". Kemudian Hakîm

⁹ Shahîh. At-Tirmidzi (no. 681), Abu Dawud (no. 1639), an-Nasâ'i (V/100) dan dalam as-Sunanul-Kubra (no. 2392), Ahmad (V/10, 19), Ibnu Hibbân (no. 3377 –at-Ta'liqâtul Hisân), ath-Thabrâni dalam al-Mu'jamul Kabîr (VII/182-183, no. 6766-6772), dan Abu Nu'aim dalam Hilyatul-Auliya` (VII/418, no. 11076).

berkata: "Wahai Rasulullah! Demi Dzat yang mengutusmu dengan kebenaran, aku tidak menerima dan mengambil sesuatu pun sesudahmu hingga aku meninggal dunia".

Ketika Abu Bakar Radhiyallahu 'anhu menjadi khalifah, ia memanggil Hakîm Radhiyallahu 'anhu untuk memberikan suatu bagian yang berhak ia terima. Namun, Hakîm tidak mau menerimanya, sebab ia telah berjanji kepada Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam. Ketika 'Umar menjadi khalifah, ia memanggil Hakîm untuk memberikan sesuatu namun ia juga tidak mau menerimanya. Kemudian 'Umar bin al-Khaththab Radhiyallahu 'anhu berkata di hadapan para sahabat: "Wahai kaum Muslimin! Aku saksikan kepada kalian tentang Hakîm bin Hizâm, aku menawarkan kepadanya haknya yang telah Allah berikan kepadanya melalui harta rampasan ini (fa'i), namun ia tidak mau menerimanya. Dan Hakîm Radhiyallahu 'anhu tidak mau menerima suatu apa pun dari seorang pun setelah Nabi Shallallahu 'alaihi wa sallam sampai ia meninggal dunia".¹⁰

Hadits ini menunjukkan tentang bolehnya meminta kepada penguasa. Akan tetapi tidak boleh sering, seperti kejadian di atas, yaitu Nabi Shallallahu 'alaihi wa sallam menasihati Hakîm bin Hizâm. Hadits ini juga menerangkan tentang ta'arruf (memelihara diri dari meminta kepada manusia) itu lebih baik. Sebab, Hakîm bin Hizâm Radhiyallahu 'anhu pada waktu itu tidak mau meminta dan tidak mau menerima.

¹⁰ Shahîh. Al-Bukhârî (no. 1472), Muslim (no. 1035), dan lainnya.

1. Orang-Orang Yang Dbolehkan Meminta-Minta

Diriwayatkan dari Sahabat Qabishah bin Mukhariq al-Hilali Radhiyallahu 'anhu, ia berkata: Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda:

بَهَا رَجُلٍ تَحْمَلُ حَمَالَةً فَحَلَّتْ لَهُ الْمَسْأَلَةُ حَتَّى يُصَيَّبَ: يَا قَبِيصَةَ، إِنَّ الْمَسْأَلَةَ لَا تَجُلُ إِلَّا لِأَحَدٍ ثَلَاثَةٍ : عَيْشٍ ثُمَّ يُمَسِّكُ، وَرَجُلٍ أَصَابَتْهُ جَانِحَةٌ اجْتَاكَتْ مَالَهُ فَحَلَّتْ لَهُ الْمَسْأَلَةُ حَتَّى يُصَيَّبَ قَوَامًا مِنْ : وَمِنْهُ وَرَجُلٍ أَصَابَتْهُ فَاقَةٌ حَتَّى يَفُومَ ثَلَاثَةَ مِنْ دَوِي الْجَبَا مِنْ قَدِّ سِدَادٍ مِنْ عَيْشٍ : فَحَلَّتْ لَهُ الْمَسْأَلَةُ حَتَّى يُصَيَّبَ قَوَامًا مِنْ عَيْشٍ، قَبِيصَةَ، سَحْنًا يَأْكُلُهَا صَاحِبُهَا سَحْنًا

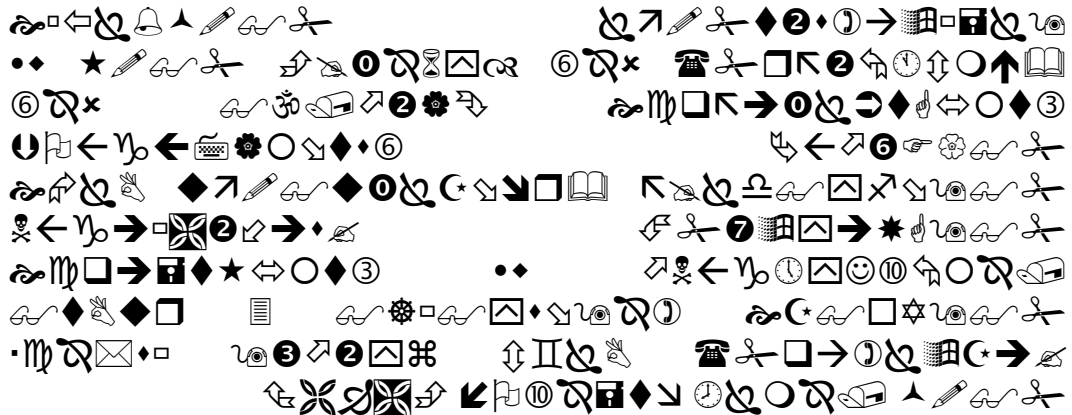
*“Wahai Qabiishah! Sesungguhnya meminta-minta itu tidak halal, kecuali bagi salah satu dari tiga orang: (1) seseorang yang menanggung hutang orang lain, ia boleh meminta-minta sampai ia melunasinya, kemudian berhenti, (2) seseorang yang ditimpa musibah yang menghabiskan hartanya, ia boleh meminta-minta sampai ia mendapatkan sandaran hidup, dan (3) seseorang yang ditimpa kesengsaraan hidup sehingga ada tiga orang yang berakal dari kaumnya mengatakan, ‘Si fulan telah ditimpa kesengsaraan hidup,’ ia boleh meminta-minta sampai mendapatkan sandaran hidup. Meminta-minta selain untuk ketiga hal itu, wahai Qabishah! Adalah haram, dan orang yang memakannya adalah memakan yang haram”.*¹¹

2. Keutamaan Tidak Meminta-Minta Dan Anjuran Untuk Berusaha

Nabi Shallallahu 'alaihi wa sallam dalam haditsnya menganjurkan kita untuk berusaha dan mencari nafkah apa saja bentuknya, selama itu halal dan baik, tidak ada syubhat, tidak ada keharaman, dan tidak dengan meminta-

¹¹ Shahîh. HR Muslim (no. 1044), Abu Dâwud (no. 1640), Ahmad (III/477, V/60), an-Nasâ'i (V/89-90), ad-Dârimi (I/396), Ibnu Khuzaimah (no. 2359, 2360, 2361, 2375), Ibnu Hibbân (no. 3280, 3386, 3387 –at-Ta'liqul-Hisân), dan selainnya.

minta. Kita juga disunnahkan untuk ta'affuf (memelihara diri dari minta-minta), sebagaimana yang Allah Ta'ala sebutkan dalam firman-Nya.:



Artiinya:

"(Apa yang kamu infakkan adalah) untuk orang-orang fakir yang terhalang (usahanya karena jihad) di jalan Allah sehingga dia tidak dapat berusaha di bumi; (orang lain) yang tidak tahu, menyangka bahwa mereka adalah orang-orang kaya karena mereka menjaga diri (dari minta-minta). Engkau (Muhammad) mengenal mereka dari ciri-cirinya, mereka tidak minta secara paksa kepada orang lain. Apa pun harta yang baik yang kamu infakkan, sungguh, Allah Maha Mengetahui" [al-Baqarah/2 ayat 273].

Diriwayatkan dari az-Zubair bin al-'Awwâm Radhiyallahu 'anhu dari Nabi Shallallahu 'alaihi wa sallam, beliau bersabda:

هُ فَيَأْتِي بِحُزْمَةِ حَطَبٍ عَلَى ظَهْرِهِ فَيَبِيعُهَا فَيَكْفَى اللَّهُ بِهَا وَجْهَهُ لِأَنْ يَأْخُذَ أَحَدُكُمْ حَبْلًا خَيْرٌ لَهُ مِنْ أَنْ يَسْأَلَ النَّاسَ، أَعْطَوْهُ أَوْ مَنَعُوهُ.

"Sungguh, seseorang dari kalian mengambil talinya lalu membawa seikat kayu bakar di atas punggungnya, kemudian ia menjualnya sehingga dengannya Allah menjaga wajahnya (kehormatannya), itu lebih baik baginya daripada ia meminta-minta kepada orang lain, mereka memberinya atau tidak memberinya".¹²

¹² Shahîh. HR al-Bukhâri (no. 1471, 2075).

Seseorang yang menjual kayu bakar yang ia ambil dari hutan adalah lebih baik daripada ia harus meminta-minta kepada orang lain. Nabi n menjelaskan jalan yang terbaik karena meminta kepada orang lain hukumnya haram dalam Islam, baik mereka (orang yang dimintai sumbangan) itu memberikan atau pun tidak. Tetapi yang terjadi pada sebagian kaum muslimin dan thâlibul-‘ilmi (para penuntut ilmu) adalah meminta kepada orang lain, dan menganggapnya sebagai suatu hal yang biasa dan wajar. Padahal, hal ini hukumnya haram dalam Islam. Jadi, yang terbaik ialah kita mencari nafkah, kemudian setelah itu kita makan dari nafkah yang kita dapat, baik sedikit maupun banyak, dan sesuatu yang kita dapat itu lebih mulia daripada minta-minta kepada orang lain.

Seorang anak yang minta kepada kedua orang tuanya, atau orang tua kepada anaknya, atau isteri kepada suaminya, ini tidak termasuk dalam hadits ini. Karena, orang tua wajib memberikan nafkah kepada anaknya. Jadi, kalau anak meminta kepada orang tuanya, tidak termasuk dalam hadits ini, begitu pun sebaliknya. Karena pada hakikatnya harta anak itu milik orang tuanya. Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda:

أَنْتَ وَمَالُكَ لِأَبِيكَ.

"Engkau dan hartamu adalah milik bapakmu".¹³

Sebagian dari para sahabat adalah orang-orang miskin, tetapi mereka tidak meminta-minta kepada orang lain walaupun mereka sangat membutuhkan. Tetapi, orang-orang yang tidak mengetahui menyangka bahwa

¹³ Shahîh. HR Ibnu Mâjah (no. 2291) dari Jaabir bin ‘Abdillah Radhiyallahu ‘anhuma, dan ath-Thabrâni dalam Mu’jamul-Kabîr (VII/230, no. 6961, X/81-82, no. 10019) dari Samurah dan Ibnu Mas’ûd Radhiyallahu ‘anhu. Lihat Irwâ‘ul-Ghalîl (no. 838).

mereka adalah orang-orang kaya disebabkan mereka menjaga kehormatan diri mereka dengan tidak meminta-minta kepada orang lain.

Orang yang paling berbahagia dan yang paling beruntung dalam hidup ini adalah orang yang merasa cukup dengan apa yang Allah berikan. Contohnya, orang yang hanya mendapat rizki Rp 5000,- (Lima ribu rupiah) sehari, kemudian ia merasa cukup dengannya, maka ia adalah orang yang paling beruntung dan bersyukur kepada Allah Ta'ala dengan apa yang Allah berikan kepadanya.

Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda:

قَدْ أَفْلَحَ مَنْ أَسْلَمَ وَرَزَقَ كَفَافًا وَقَفَّعَهُ اللَّهُ بِمَا آتَاهُ

"Sungguh beruntung orang yang masuk Islam, diberikan rizki yang cukup, dan dia merasa puas dengan apa yang Allah berikan kepadanya".¹⁴

Diriwayatkan dari Sahabat 'Abdullah bin Mas'ud Radhiyallahu 'anhu, Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda:

صَابَتْهُ فَاقَةٌ فَأَنْزَلَهَا بِالنَّاسِ لَمْ تُسَدَّ فَاقَتُهُ ، وَمَنْ أَنْزَلَهَا بِاللَّهِ أَوْشَكَ اللَّهُ لَهُ بِأ

"Barang siapa yang ditimpa suatu kesulitan lalu ia mengadukannya kepada manusia, maka tidak akan tertutup kefakirannya. Dan barangsiapa yang mengadukan kesulitannya itu kepada Allah, maka Allah akan memberikannya salah satu diantara dua kecukupan: kematian yang cepat atau kecukupan yang cepat".¹⁵

¹⁴ Shahîh. HR Muslim (no. 1054) dan lainnya, dari Sahabat 'Abdullah bin 'Amr Radhiyallahu 'anhu.

¹⁵ Shahîh. HR Ahmad (I/389, 407, 442), Abu Dâwud (no. 1645), at-Tirmidzi (no. 2326), dan al-Hâkim (I/408). Lafazh ini milik Abu Dâwud

Dalam hadits ini dijelaskan bahwa seorang yang mendapat kesulitan dan kesusahan, namun ia selalu berharap kepada orang lain, maka kefakirannya tidak akan tertutupi. Kita dapat saksikan betapa banyaknya kaum Muslimin yang tertimpa musibah dan kesulitan mereka adukan semuanya kepada orang lain, baik dengan mengatakan bahwa ia sedang sakit atau sedang bangkrut usahanya atau selainnya. Tetapi, apabila mereka sedang mendapatkan senang dan mendapat keuntungan, mereka tidak mengadukannya kepada orang lain. Seseorang yang mengadukan kefakiran dan kesulitannya agar orang lain merasa kasihan kepadanya, maka hal itu tetap tidak akan menutup kefakirannya. Namun jika ia merasa cukup dengan karunia yang Allah Ta'ala berikan, dan ia mengadukan segala kesulitannya kepada Allah, maka Dia akan menutupi kefakirannya itu dan akan menambah karunia yang telah diberikan-Nya kepadanya. Apabila Allah Ta'ala mentakdirkan kita mengalami kesulitan, lalu kita adukan kesulitan yang kita alami kepada Allah, maka Dia akan memberikan kepada kita jalan keluar yang baik dan rizki, baik cepat maupun lambat.

Kita harus mengimani, memahami, dan mengamalkan hadits ini dalam kehidupan kita. Kita harus yakin bahwa hanya Allah-lah yang mendengar kesulitan kita. Adapun manusia, mereka tidak suka mendengar kesulitan orang lain. Islam menganjurkan kita untuk berusaha, berdasarkan ayat-ayat dan hadits-hadits Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam. Dan usaha ini tidak mengurangi waktu kita, baik dalam menuntut ilmu maupun mengajar dan mendakwahkan ilmu.

Dari uraian diatas telah jelas bahwa dizaman Rasulullah para sahabat dan umatnya dlarang untuk meminta-minta kepada orang lain dan

harta yang diperoleh dari meminta-minta tidak berkah. Mengemis juga menghilangkan rasa malu dan termasuk perbuatan hina. Kemudian dihari kiamat nanti tiada sepotong dagingpun diwajah orang yang suka meminta-minta. Inilah gambaran terhadap orang yang suka menggelang dan mengemis.

BAB IV

**KEBIJAKAN DINAS SOSIAL DALAM MENANGGULANGI
GELANDANGAN DAN PENGEMIS MENURUT PERSPEKTIF FIQIH
SIYASAH**

**A. Kebijakan Dinas Sosial Kota Pekanbaru Dalam Menanggulangi
Gelandangan Dan Pengemis.**

Secara etimologis, istilah kebijakan atau *policy* berasal dari bahasa Yunani “*polis*” berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi “*politia*” yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris “*policie*” yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintah.¹

Istilah “kebijakan” atau “*policy*” dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.² Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Sedangkan kata publik (*public*) sendiri sebagian mengartikan negara. Misalnya saja Irfan Islami (2007) dan Abdul Wahab (2008) tetap mempertahankan istilah negara ketika menerjemahkan kata publik.

¹ William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press 2000) Hal.22.25.

² Budi Wianarno, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Med press, 2002). Hal.14.15

Namun demikian, kebijakan publik (*public policy*) merupakan konsep tersendiri yang mempunyai arti dan definisi khusus akademik. Definisi kebijakan publik menurut para ahli sangat beragam. Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Robert Eyestone. Ia mengatakan bahwa “secara luas” kebijakan public dapat didefinisikan sebagai “hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya”. Definisi lain diberikan oleh Thomas R Dye mengatakan “bahwa kebijakan public adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan”. Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan publik hendaknya dipahami sebagai “serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan sendiri”.³ dalam mendefinisikan kebijakan adalah bahwa pendefinisian kebijakan tetap harus mempunyai pengertian mengenai apa yang sebenarnya dilakukan daripada apa yang diusulkan dalam tindakan mengenai suatu persoalan tertentu.⁴

Menurut Amara Raksasataya⁵ mengemukakan kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat tiga elemen yaitu :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi

³ *Ibid*, h. 16.

⁴ *Ibid*, h.19

⁵ Irfan Islamy, *Prinsip.Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2007), Hal.24.

Kebijakan publik merupakan kebijakan yang dikembangkan oleh lembaga-lembaga pemerintah dan pejabat-pejabat pemerintah harus mendapat perhatian sebaik-baiknya agar bisa membedakan kebijakan publik dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain, seperti misalnya kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak swasta. Kebijakan tersebut akan dipengaruhi oleh aktor-aktor dan faktor-faktor bukan pemerintah, seperti misalnya kelompok-kelompok penekan maupun kelompok-kelompok kepentingan. Keterlibatan aktor-aktor dalam perumusan kebijakan kemudian menjadi ciri khusus dari kebijakan public. Ini disebabkan oleh kenyataan bahwa kebijakan itu diformulasikan oleh apa yang disebut oleh David Easton sebagai “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh tertinggi suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, administrator, penasihat, raja dan semacamnya.

Kebijakan publik adalah proses yang di dalamnya terdiri beberapa tahapan, yaitu perumusan masalah (formulasi), implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan.⁶

Adapun yang menjadi dasar yuridis dikeluarkannya Kebijakan Dinas sosial kota Pekanbaru untuk menangani gelandangan dan pengemis yaitu Peraturan Pemerintah tentang penanggulangan gelandangan dan pengemis yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut diatur usaha pemerintah untuk menangani masalah sosial gelandangan dan pengemis yang dilakukan dengan cara Penanggulangan gelandangan dan pengemis yang meliputi usaha-usaha preventif, represif, rehabilitatif bertujuan agar tidak terjadi pergelandangan dan pengemisan, serta mencegah meluasnya pengaruh akibat pergelandangan dan pengemisan di dalam masyarakat.

⁶ *Ibid*, h.7.

Gepeng, anak jalanan, pemerintah, dan UUD 1945 Pasal 34 ayat 1 amandemen ke 4 saling berhubungan, lihat UUD 1945 Pasal 34 Ayat 1 yang berbunyi “*Fakir Miskin dan anak - anak yang terlantar dipelihara oleh Negara*”⁷. UUD 1945 Pasal 34 Ayat 1 tersebut mempunyai makna bahwa gepeng dan anak - anak jalanan dipelihara atau diberdayakan oleh negara yang dilaksanakan oleh pemerintah. Fakir ialah orang yang tidak berdaya karena tidak mempunyai pekerjaan apalagi penghasilan, dan juga mereka tidak mempunyai sanak saudara di bumi ini. Miskin ialah orang yang sudah memiliki penghasilan tapi tidak mencukupi pengeluaran kebutuhan mereka, tapi mereka masih mempunyai keluarga yang sekiranya masih mampu membantu mereka yang miskin. Jadi Fakir miskin dapat dikatakan orang yang harus kita bantu kehidupannya dan pemerintahlah yang seharusnya lebih peka akan keberadaan mereka.

Fakir miskin disini dapat digambarkan melalui gepeng-gelandangan dan pengemis. Masih banyak kita melihat di perkotaan dan di daerah para gepeng yang mengemis di jalanan, pusat keramaian, lampu merah, rumah ibadah, sekolah maupun kampus. Anak - anak terlantar seperti anak - anak jalanan, anak yang ditinggali orang tuanya karena kemiskinan yang melandanya. Ironis memang, masih banyak gepeng dan anak jalanan yang berada di jalan dan meningkat setiap tahunnya, bahkan mereka menjadi bisnis baru dari pihak - pihak yang tidak bertanggung jawab. Hal ini harusnya menjadi tamparan bagi pemerintah yang mengempanyekan menekan angka kemiskinan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin, dan tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 34 Ayat 1 yaitu “*Fakir Miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara*”. Dimana peran pemerintah untuk menjalankan pasal tersebut, dan sudah jelas di pembukaan UUD 1945 yaitu Pemerintah Negara Indonesia yang

⁷ UUD 1945 pasal 34 ayat 1

melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, hal ini seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah bukan hanya sebagai kiasan saja.

Berbanding terbalik dengan amanat UUD 1945, saya melihat di berbagai media bahwa penertiban gepeng dan anak jalanan tidak berlandaskan nilai kemanusiaan, mereka di paksa bahkan sampai mereka berasa sakit ketika digiring oleh petugas ke mobil penertiban, seperti menangkap ayam, lalu mereka dibawa di tempat rehabilitasi sosial untuk di data dan setelah itu dilepaskan kembali dan lagi-lagi menghiasi jalanan, perempatan lampu merah, bus, tempat ibadah dan tempat keramaian lainnya. Sedikit sekali dari mereka-gepeng dan anak jalanan yang diberdayakan atau disekolahkan. Walaupun Pemerintah kota Pekanbaru mengeluarkan Perda No 12 tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial dan apapun dengan tujuan menekan angka gepeng dan anak jalanan, tapi tetap saja tidak efektif. Siklus itu tetap berjalan walaupun tanpa hasil yang nyata untuk memelihara atau memberdayakan dan mengurangi jumlah gepeng dan anak jalanan.

Gepeng dan Anak Jalanan juga merupakan manusia yang kurang beruntung. Akibat pemerintah tidak menjalankan amanat UUD 1945 dengan sungguh - sungguh, banyak sekali dari gepeng dan anak jalanan yang menjadi korban kejahatan. Andai saja pemerintah mau memperhatikan dan memberdayakan secara sungguh-sungguh mungkin hal yang buruk itu tidak terjadi bahkan angka kemiskinan akan berkurang. Gepeng dan anak Jalanan tidak akan bertambah bahkan tidak akan ada jikalau di daerah perdesaan atau tempat mereka berasal memiliki lapangan pekerjaan dan tidak tersentralisasinya pembangunan di perkotaan saja.

Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan. Masalah sosial gelandangan dan pengemis di Indonesia, terutama di Pekanbaru kemudian mendorong Pemerintah Kota Pekanbaru untuk mengeluarkan kebijakan untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis. Kebijakan yang dibuat dan dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru itu merupakan kebijakan publik, karena kebijakan publik (*public policy*) berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Maraknya gelandangan di suatu wilayah menimbulkan ketidak teraturan sosial yang ditandai dengan ketidaktertiban serta mengurangi ketidaknyamanan masyarakat disekitarnya. Kebijakan yang dibuat itu harus bisa di implementasikan oleh para pelaksana kebijakan dan diharapkan dapat mengurangi peningkatan jumlah gelandangan di Kota Pekanbaru.

Berdasarkan hasil penelitian terungkap bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru telah membuat dan mengeluarkan kebijakan untuk menangani gelandangan, yaitu:

1. Pembentukan Tim Razia Dan Pemantau Gelandangan Dan Pengemis Di Kota Pekanbaru

Tim razia gelandangan dan pengemis Kota Pekanbaru, berkoordinasi dengan Tim Koordinasi Penanggulangan gepeng Kota Pekanbaru, diantaranya bertugas melakukan penertiban gelandangan di Kota Pekanbaru Tim yang diketuai oleh kepala dinas sosial dan pemakaman kota Pekanbaru. Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat,

terutama yang berada di daerah perkotaan. Masalah sosial gelandangan dan pengemis di Indonesia, terutama di Pekanbaru kemudian mendorong dinas sosial Kota Pekanbaru untuk mengeluarkan kebijakan untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis. Kebijakan yang dibuat dan dikeluarkan oleh dinas sosial Kota Pekanbaru itu merupakan kebijakan publik, karena kebijakan publik (*public policy*) berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

Maraknya gelandangan di suatu wilayah menimbulkan ketidak teraturan sosial yang ditandai dengan ketidak tertiban serta mengurangi ketidaknyamanan masyarakat disekitarnya. Kebijakan yang dibuat itu harus bisa di implementasikan oleh para pelaksana kebijakan dan diharapkan dapat mengurangi peningkatan jumlah gelandangan di Kota Pekanbaru. Tim ini jugalah yang melakukan razia atau operasi terhadap PGOT (pengemis, gelandangan dan orang terlantar).

Masalah sosial gelandangan dan pengemis merupakan fenomena sosial yang tidak bisa dihindari keberadaannya dalam kehidupan masyarakat, terutama yang berada di daerah perkotaan. Masalah sosial gelandangan dan pengemis di Indonesia, terutama di Pekanbaru.

Berdasarkan hasil penelitian terungkap bahwa Dinas Sosial Kota Pekanbaru telah membuat dan mengeluarkan kebijakan untuk menangani gelandangan, yaitu:

- a. Mengkoordinasikan langkah-langkah kebijaksanaan penanggulangan Gependang di Kota Pekanbaru.

- b. Memberikan bimbingan asistensi tentang kebijaksanaan Dinas Sosial dibidang Penanggulangan Gepeng kepada aparat pemerintah ditingkat kecamatan se kota Pekanbaru.
- c. Menyusun petunjuk pelaksanaan Penanggulangan Gepeng Kota Pekanbaru.
- d. Menyampaikan laporan dan saran pertimbangan kepada kepala Dinas Sosial.

Adapun rincian tugas dan tanggung jawab anggota Tim Razia dan Pemantau Gepeng Kota Pekanbaru adalah :

Penanggung Jawab	: Dra. Hj. Husnimar Abdullah
Wakil Penanggung Jawab	: Dra. Yusri
Koordinator Penertiban	: Dra. Erwin Kesuma
Koordinator Lapangan	: Indra Kesuma, S.H
Koordinator pemantauan lapangan	: Zainal Abidin
Anggota	: Sri Riadi, Baisal Indra, Junaidi, Zulhendri, Andri, Firmansyah, Syamsul, M.Nurrahman, Doni Agus, Adli Munir, Siardi

Hingga sekarang Tim ini masih beroperasi, melakukan penertiban sosial atau Razia terhadap PGOT (pengemis, gelandangan, dan orang terlantar). “Penjagaan terhadap gepeng kita lakukan setiap hari, yaitu ditempat-tempat yang sekiranya menjadi tempat mangkal gelandangan. Setelah itu mereka kita bawa ke panti khusus gelandangan yaitu di Loka Bina Karya (LBK) agar memperoleh pelayanan dan rehabilitasi sosial”.⁸ “Kita membentuk Tim Razia dan Pemantau Gepeng salah satu tujuannya untuk mengurangi jumlah gelandangan dan pengemis di kota Pekanbaru.

⁸ wawancara, koordinator lapangan Indra kesuma, SH 20 september 2010, 09.00 WIB).

Pelaksanaan kebijakan tersebut kita lakukan dengan mengadakan razia terhadap gelandangan dan pengemis Kita melakukan razia terhadap PGOT setiap hari, untuk mengurangi jumlah PGOT yang berkeliaran di jalan. Razia tersebut kita lakukan dengan melibatkan Satpol PP”⁹.

Dari wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kota Pekanbaru telah membuat dan mengeluarkan kebijakan untuk menangani gelandangan dengan membentuk Tim Razia dan Pemantau gelandangan dan pengemis di kota Pekanbaru.

Keputusan kebijakan adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap Undang-Undang¹⁰.

Berdasarkan hasil penelitian terungkap bahwa Dinas Sosial Kota Pekanbaru dalam menangani gelandangan telah mengeluarkan keputusan kebijakan yaitu tentang Pembentukan Tim Razia dan Pemantau gelandangan kota Pekanbaru. Implementasi kebijakan dinas sosial kota Pekanbaru tentang Pembentukan Tim Razia dan Pemantau gelandangan kota Pekanbaru, dilaksanakan oleh Dinas sosial dengan melakukan penertiban, pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi gelandangan. Tim razia dan pemantau gelandangan kota Pekanbaru, yang salah satu tugasnya adalah melakukan operasi/razia

⁹ wawancara, Dra Yusri kepala Bagian Rehabilitasi Sosial kota Pekanbaru, 21 september 2010, 09.30 WIB).

¹⁰ *Ibid*, hal. 19

terhadap PGOT (pengemis, gelandangan, dan orang terlantar). Kata “razia” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mempunyai arti penggrebekkan, terutama terhadap penjahat atau orang-orang yang dianggap berbahaya bagi keamanan¹¹. Pengertian razia tersebut bila dihubungkan dengan razia yang dilakukan Pemerintah Kota Pekanbaru terhadap gelandangan dapat berarti razia merupakan gerakan terencana terhadap suatu objek kegiatan yang dianggap tidak biasa berlaku di masyarakat. Kegiatan itu berlangsung sebagai akibat adanya penyimpangan dalam kehidupan di masyarakat, dimana masyarakat tidak mau menerima dan juga tak dapat meniadakannya. Razia terhadap gelandangan menitik beratkan pada kondisi yang menyebabkan lingkungan di mana seseorang atau kelompok gelandangan menimbulkan suasana tidak aman secara fisik, psikis, maupun sosial. Secara fisik, ketidakamanan yang ditimbulkan terhadap gelandangan dapat berupa perilaku kekerasan yang dialami oleh masyarakat sehingga kerugian materi lebih menonjol. Ketidakamanan psikis, merupakan kondisi yang menimbulkan seseorang atau kelompok masyarakat mengalami rasa takut ketika berhadapan secara langsung di jalan dengan gelandangan. Hal itu disebabkan karena penampilan keseharian mereka yang cenderung aneh. Sedangkan ketidakamanan sosial, merupakan kondisi yang tercipta di lapangan, di mana sebenarnya secara tidak sengaja telah terjadi perbedaan status sosial yang menggambarkan kondisi ketidakadilan. Iklim demikian akan memudahkan terciptanya konflik sosial diantara lapisan yang ditimbulkan. Konflik sosial yang berkepanjangan menciptakan tindakan kekerasan sebagai akibat tingkat konflik cenderung meningkat secara kuantitas maupun kualitas tanpa

¹¹ Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. (Jakarta : Balai Pustaka, 2000). Hal. 807

penyelesaian akhir. Salah satu faktor penyebab tingginya kekerasan dalam masyarakat adalah masalah ekonomi. Kekerasan yang disebabkan oleh faktor ekonomi menempati skala frekuensi yang dominan dibanding kekerasan-kekerasan yang dilatarbelakangi oleh faktor non ekonomi¹² Kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru baik yang menyangkut pembentukan dan pelaksanaan tugas Tim razia dan pemantau gepeng kota Pekanbaru sejauh ini dapat diimplementasikan oleh para pelaksana kebijakan. Terbukti dalam sebulan razia dapat dilaksanakan oleh tim ini, yang dalam pelaksanaannya pula bekerjasama dengan Satpol PP dan Kepolisian. Razia yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru terhadap gelandangan tersebut bertujuan menciptakan keteraturan, keindahan, dan ketertiban secara umum.

Razia juga bertujuan untuk memutus mata rantai kehidupan gelandangan agar kembali normal di tengah masyarakat. Akibat yang diharapkan, perilaku secara wajar dimiliki gelandangan sehingga tidak menggelandang lagi. Keberhasilan memutus mata rantai ini tentu saja dapat meningkatkan peran gelandangan di tengah masyarakat secara umum. Akibat yang ditimbulkan, perilaku produktif akan ditunjukkan gelandangan dibandingkan waktu sebelumnya. Perilaku produktif tersebut dapat dilihat pada tataran yang dimunculkan pada perubahan yang diharapkan, antara lain;

Pertama, tidak hidup menggelandang lagi. Kembalinya gelandangan di kehidupan normal di tengah masyarakat memerlukan proses didik yang perlu dipaksakan. Razia dengan menampung mereka pada panti tertentu, yang nantinya akan diberi bekal keterampilan sehingga timbul kesadaran untuk mengubah hidup dari menggelandang kearah hidup normal.

¹² M Justin Sihombing, *Kekerasan Terhadap Masyarakat Marginal*. (Yogyakarta: Narasi, 2005). Hal. 53

Kedua, memiliki mata pencaharian yang akan menopang kebutuhan hidupnya. Kegagalan gelandangan untuk hidup normal lebih disebabkan karena mereka tidak memiliki sumber penghasilan lewat pekerjaan yang mampu mereka lakukan. Atau miskinnya keterampilan menyebabkan mereka menggelandang lagi. Oleh karena itu, usaha Pemerintah Kota Pekanbaru melakukan koordinasi dengan panti khusus gelandangan merupakan usaha membekali mereka agar mampu menciptakan lapangan kerja atau setidaknya mau bekerja pada orang lain sebagai usaha mencari penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan terpenuhinya sasaran ini akan menciptakan kondisi kehidupan mereka yang lebih sejahtera daripada sebelumnya. *Ketiga*, mengembalikan harkat sebagai warga Negara dengan hak dan kewajiban yang sama. Keinginan untuk hidup normal di tengah masyarakat membawa dampak meningkatnya rasa percaya diri seseorang dari hidup menggelandang ke tingkat yang lebih baik. Akibatnya, motivasi mereka untuk bekerja akan tumbuh searah dengan sasaran yang ingin dicapainya. Berdasarkan paparan diatas, maka razia yang dilakukan terhadap gelandangan bertujuan, antara lain untuk :

- a. Meningkatkan harkat gelandangan yang tercapai melalui hidup layak dan normal yang telah ditunjukkan dalam kesehariannya.
 - b. Meningkatkan kesejahteraan gelandangan sebagai akibat telah dimilikinya keterampilan dan kemampuan bekerja yang dapat memperoleh penghasilan yang dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup masa depannya.
 - c. Membebaskan lingkungan dari gangguan sosial yang menyebabkan kenyamanan hidup masyarakat terjamin tanpa gangguan yang berarti.
- Dengan demikian razia bermanfaat bagi segala pihak yang

bersangkutan dan terciptanya kondisi normal ditengah kehidupan masyarakat.

2. Kerja Sama Dengan Panti Khusus Loka Bina Karya (LBK)

Kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menangani gelandangan tidak dapat dilaksanakan sendiri oleh dinas sosial, melainkan membutuhkan koordinasi dan kerjasama dengan pihak lain yang mempunyai tujuan yang sama, misalnya ingin mengentaskan gelandangan, mengurangi jumlah gelandangan dan memajukan kesejahteraan mereka. Pihak yang dimaksud adalah panti khusus gelandangan yaitu Loka Bina Karya (LBK). Pemerintah Propinsi mempunyai panti rehabilitasi yang dijadikan rujukan bagi gelandangan dan tuna sosial lain yang terkena razia. PGOT (Pengemis, gelandangan dan orang terlantar) yang terkena razia akan ditampung di Loka Bina Karya (LBK).

gelandangan akan mendapatkan bimbingan dan penyuluhan dari petugas panti. Di sana mereka mendapat fasilitas dari Panti, seperti makan, minum, dan tempat tidur, atau boleh dikatakan panti ini menjadi tempat tinggal sementara selama keluarga belum menjemput. Gelandangan yang ditampung di panti tersebut memperoleh pelayanan dan rehabilitasi sosial diberikan pembinaan dan bekal keterampilan. Bekal keterampilan yang diberikan kepada mereka selama di Panti sangatlah berguna, karena mengingat usia mereka yang masih produktif dan masih mampu bekerja, sehingga kelak mereka bisa hidup mandiri. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Yuni, Junaidi, dan Karno. “Saya dulu tertangkap di jalan, terus langsung dibawa ke Loka Bina Karya (LBK). Tapi disini tidak enak, karena tidak boleh

keluar kemana-mana”.¹³ “Saya dulu pernah dirazia oleh petugas (Satpol PP) dan langsung diantar kesini (ke LBK)¹⁴. “Di sini (di dalam Panti) enak, tiap hari dapat makan gratis, diberi tempat tidur sendiri. Di sini juga disuruh bantu-bantu. Bantu masak, bersih-bersih, cuci piring. Saya juga diajari membuat keset, menjahit”.¹⁵ “Saya senang ada di Panti, saya betah disini. Disini diberi makan, minum, pakaian, tempat tidur. Saya tidak mau pulang kerumah, karena ibu saya mengusir saya dari rumah, katanya saya dulu nakal, bandel, sering bolos sekolah”.¹⁶ Dari wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa gelandangan hasil razia Pemerintah Kota Pekanbaru langsung di bawa ke panti khusus gelandangan LBK untuk diberi pelayanan dan rehabilitasi. Tidak semua gelandangan yang ditampung di dalam panti itu merasa senang maupun merasa nyaman berada disana. Hal ini seperti yang diungkapkan Yuni, dan Tuti yang tinggal di LBK bersama ketiga anaknya. “Saya tidak senang tinggal disini, karena tidak boleh kemana-mana, keluar saja diawasi. Saya ingin pulang ke Kampung, bertemu dengan anak saya”.¹⁷ “Disini tidak enak, kasihan anak-anak saya, masih kecil-kecil. Disini kita hanya mendapat jatah makan, minum, dan tempat tinggal sendiri (sejenis asrama). Tapi anak saya juga butuh jajan, susu, mainan, bahkan pakaian saja kita tidak diberi. Tapi untungnya kita diperbolehkan keluar hari Sabtu dan Minggu, itupun tidak boleh jauh-jauh dari panti”.¹⁸ Pernyataan gelandangan yang

¹³ Wawancara, Yuni, gelandangan, 25 september 2010, 09.00 WIB.

¹⁴ Wawancara, Junaidi, gelandangan, 25 september 2010, 09.00 WIB.

¹⁵ Wawancara, Aini, gelandangan, 25 september 2010, 09.00 WIB).

¹⁶ Wawancara, Junaidi, gelandangan, 25 september 2010, 09.00 WIB).

¹⁷ Wawancara, Yuni, gelandangan, 25 September 2010, 09.00 WIB).

¹⁸ Wawancara, Tuti, gelandangan, 25 September 2010, 09.00 WIB).

menyebutkan kalau selama mereka di tampung dipanti tidak merasakan kenyamanan yang dikarenakan minimnya fasilitas yang mereka peroleh disana, secara tidak langsung ditepis oleh kepala Dinas Sosial dan Pemakaman kota Pekanbaru. “Gelandangan yang kita tampung dipanti ini kita beri fasilitas seperti layaknya mereka di rumah. Antara lain makan, minum, tempat tidur, pakaian layak pakai, dan kebutuhan sehari-hari lainnya. Saya rasa semuanya sudah kita bagi sama rata, baik itu jatah makan, minum, pakaian. “Memang kita jarang memberi mereka uang selama mereka disini, karena masih terbatasnya dana yang kita terima dari Pemerintah Propinsi. Akan tetapi bagi keluarga yang suaminya bekerja diluar, saya rasa punya cukup uang untuk membelikan anaknya jajan ataupun mainan”.¹⁹

Berdasarkan wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa panti khusus gelandangan memberikan pembinaan, pelayanan dan rehabilitasi bagi gelandangan yang ditampung dipanti. Dan juga panti memberikan fasilitas kepada mereka berupa sandang dan pangan. Kalaupun ada gelandangan dipanti tersebut yang merasa tidak puas dengan fasilitas yang ada, itu dikarenakan terbatasnya dana yang ada yang digunakan untuk memberikan pelayanan dan rehabilitasi kepada gelandangan. Loka Bina Karya (LBK) memiliki daya tampung 120 orang gelandangan per sekali tampung. Jumlah itu terdiri dari gelandangan dan tuna netra dan berbagai masalah sosial lainnya, gelandangan hasil razia Dinas sosial, maupun gelandangan yang sudah tidak mempunyai keluarga atau tidak diketahui dimana keluarganya berada maka gelandangan tersebut tetap bertahan di LBK tersebut. Bila jumlah itu melebihi daya tampung LBK maka LBK harus memilih

¹⁹ Wawancara, Dra. Husnimar Abdullah kepala Dinas Sosial dan Pemakaman kota Pekanbaru 26 September 2010, 11.00 Wib.

gelandangan yang telah lama berada dipanti untuk di kembalikan ke keluarganya ataupun kembali ke masyarakat. Dan apabila ada gelandangan yang tidak tahu keberadaan keluarganya, dan ia dirasa sudah mampu untuk bekerja, maka ia dilepaskan agar bisa mandiri. Pihak LBKpun juga masih mengawasi dan membantu gelandangan yang telah kembali ke masyarakat, misalnya mereka dicarikan pekerjaan di sekitar tempat tinggal mereka yang sesuai dengan keahlian yang dimiliki. Dalam penelitian ini wawancara hanya dilakukan dengan gelandangan yang disalurkan di Kota Pekanbaru saja.

Gelandangan yang telah menjalani masa rehabilitasi di Loka Bina Karya (LBK) selain akan dikembalikan kepada keluarganya maupun disalurkan ke masyarakat, dan berwirausaha, juga dapat mengikuti program-program lainnya.

Hasil penelitian diatas, dan dikaitkan dengan teori sifat kebijakan, maka kerjasama Pemerintah Kota Pekanbaru dengan panti khusus gelandangan dalam menangani gelandangan adalah termasuk keputusan kebijakan (*policy decisions*). Keputusan kebijakan adalah keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan undang-undang, memberikan perintah-perintah eksekutif atau pernyataan-pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap Undang-Undang.²⁰

Kerjasama Pemerintah Kota Pekanbaru dengan panti khusus gelandangan termasuk dalam keputusan kebijakan (*policy decisions*). Hal ini terkait dengan kebijakan Dinas sosial untuk menertibkan gelandangan agar

²⁰ *Ibid*, budi winarno hal. 19

tidak berkeliaran lagi di jalan-jalan dan dalam rangka mengurus mereka sesuai yang diamanatkan Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dari hasil penelitian diatas maka kerjasama Dinas Sosial dengan panti khusus gelandangan merupakan penaggulangan gelandangan yang dilakukan melalui usaha represif dan usaha rehabilitatif. Hal ini seperti tercantum dalam Pasal 9 sampai dengan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang Penaggulangan Gelandangan dan Pengemis.

1. Usaha Preventif

Usaha preventif dimaksudkan untuk mencegah timbulnya gelandangan dan pengemis di dalam masyarakat, yang ditujukan baik kepada perorangan maupun kelompok masyarakat yang diperkirakan menjadi sumber timbulnya gelandangan dan pengemis. Kebijakan yang dilakukan oleh Dinas sosial kota Pekanbaru meliputi :

a. Penyuluhan dan bimbingan sosial

Penyuluhan dan bimbingan sosial ini dilakukan secara terorganisir oleh Tim Badan Pelaksana Rehabilitasi, yang dalam prosesnya lebih banyak berhubungan dengan masalah perubahan kondisi dan kebiasaan para gelandangan dan pengemis. Untuk itu, diberikan penyuluhan yang bersifat masukan-masukan agar merubah pola pikir dan kebiasaan mereka juga memberikan bimbingan sosial yang mengarah pada kesadaran diri. Penyuluhan dan bimbingan dilakukan di Loka Bina Karya (LBK) yaitu tempat Penampungan Gepeng yang ada di Kota Pekanbaru.

b. Pendidikan dan Latihan

Pendidikan dan latihan yang diberikan kepada para gelandangan ini, hanyalah terbatas bagi mereka yang berdomisili di Pekanbaru. Mengingat terbatasnya dana atau anggaran yang dimiliki serta terbatasnya tenaga yang menanganinya, pendidikan dan pelatihan yang diberikan meliputi pendidikan yang bersifat kemandirian agar pola pikir Gepeng dapat berubah juga pelatihan-pelatihan untuk membentuk kemampuan masing-masing gelandangan dan pengemis. Adapun bentuk pelatihan yang diberikan Dinas Sosial kota Pekanbaru yang ada di Loka Bina Karya adalah sebagai berikut:

1. Kerajinan tangan
 2. Menjahit
 3. Sol sepatu
 4. Membuat kue/masak-memasak
 5. bertani
2. Usaha Represif

Usaha represif dimaksudkan untuk mengurangi dan/atau meniadakan gelandangan dan pengemis yang ditujukan-baik kepada seseorang maupun kelompok orang yang disangka melakukan pergelandangan dan pengemisan meliputi:

a. Razia

Pelaksanaan razia gelandangan pada dasarnya dilakukan sewaktu-waktu melihat situasi dan kondisi, serta dilaksanakan oleh tim yang tergabung dalam Badan Pelaksana Rehabilitasi. Secara riil yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru berupa razia di sekitar kawasan Simpang empat SKA, Simpang tiga Harapan Raya, dan di tempat-tempat strategis bagi gelandangan dan pengemis, yang terjun

langsung melakukan penangkapan (razia) adalah Dinas Sosial kota Pekanbaru, Polisi Pamong Praja dibantu pihak Kepolisian. Adapun jadwal razia Dinas sosial kota pekanbaru adalah:

**JADWAL PETUGAS PENJAGAAN DI LOKASI RAWAN GEPENG DI
KOTA PEKANBARU TAHUN 2010**

NO	HARI	WAKTU	NAMA
1	SENIN	17.00 – 22.00 WIB	SRI RIADI BAISAL INDRA JUNAIDI ZULHENDRI ANDRI FIRMANSYAH
2	SELASA	17.00 – 22.00 WIB	SRI RIADI BAISAL INDRA JUNAIDI ZULHENDRI ANDRI FIRMANSYAH
3	RABU	17.00 – 22.00 WIB	SRI RIADI BAISAL INDRA JUNAIDI ZULHENDRI ANDRI FIRMANSYAH
4	KAMIS	17.00 – 22.00 WIB	SRI RIADI BAISAL INDRA JUNAIDI ZULHENDRI ANDRI FIRMANSYAH
5	JUM'AT	17.00 – 22.00 WIB	SYAMSUL M.NURRAHMAN DONI AGUS ADLI MUNIR SIARDI
6	SAPTU	17.00 – 22.00 WIB	SRI RIADI BAISAL INDRA JUNAIDI ZULHENDRI ANDRI FIRMANSYAH
7	MINGGU	17.00 – 22.00 WIB	SRI RIADI BAISAL INDRA JUNAIDI ZULHENDRI ANDRI FIRMANSYAH

Data dari Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru

b. Penampungan sementara untuk diseleksi

Sebagai tindak lanjut dari hasil razia gelandangan yang telah dilakukan, maka bagi gelandangan yang terkena razia akan ditampung sementara untuk diadakan seleksi dengan maksud untuk menetapkan

klasifikasi dari masing-masing gelandangan. Penampungan sementara ini dilakukan oleh Dinas sosial kota Pekanbaru. Adapun tujuan dari pada penampungan sementara ini adalah :

- 1) Dilakukan pencatatan untuk mengetahui jumlah serta latar belakang kehidupan mereka masing-masing. Dengan demikian akan dapat diketahui gelandangan pendatang baru ataupun lama serta jumlahnya.
- 2) Membangkitkan kesadaran, harga diri dan kepercayaan kepada diri sendiri.
- 3) Membangkitkan kesadaran akan kemuliaan kerja.
- 4) Menghindari para gelandangan dari pengaruh unsur-unsur kegiatan yang bersifat kriminal.
- 5) Mengembalikan mereka ke tempat asalnya atau keluarganya, bagi mereka yang menginginkannya mereka kembali.

Setelah gelandangan yang terkena razia ditampung dalam barak penampungan sementara selama kurang lebih 2 sampai 4 hari, maka sudah dapat ditentukan klasifikasi dari masing-masing gelandangan. Klasifikasi masing-masing gelandangan dapat terdiri dari 3 macam alternatif sebagai berikut :

- 1) Dilepaskan dengan syarat
 Apabila setelah diadakan seleksi ternyata menunjukkan bahwa mereka itu bukan gelandangan, hanya pada waktu mengadakan razia gelandangan berada ditempat atau menunjukkan tingkah laku seperti gelandangan maka akan di lepaskan dengan syarat yang telah di atur oleh Dinas sosial kota Pekanbaru.
- 2) Ditampung atau dimasukkan dalam barak penampungan

Apabila yang terkena razia tersebut adalah benar-benar seorang gelandangan, maka untuk keperluan rehabilitasi selanjutnya dimasukkan dalam penampungan Loka Bina Karya (LBK).

3) Dikembalikan kepada orang tua atau tempat asal

Hal ini dapat dilakukan kepada gelandangan yang masih anak-anak atau remaja yang karena berbagai faktor menyebabkan mereka menjadi gelandangan, padahal orang tuanya atau keluarganya masih tergolong mampu. Kalaupun bagi gelandangan yang menginginkan kembali tidak mempunyai bekal, pemerintah daerah berusaha untuk memberikan bantuan secukupnya untuk kembali ke tempat asalnya.

3. Usaha Rehabilitasi

Usaha rehabilitatif adalah usaha-usaha yang terorganisir meliputi usaha-usaha penyantunan, pemberian latihan dan pendidikan, pemulihan kemampuan dan penyaluran kembali ke daerah pemukiman baru melalui transmigrasi maupun ke tengah masyarakat, pengawasan serta bimbingan lanjut, sehingga dengan demikian para gelandangan dan pengemis kembali memiliki kemampuan untuk hidup secara layak sesuai dengan martabat manusia sebagai warga negara RI. Usaha rehabilitatif ini bertujuan agar fungsi mereka dapat berperan kembali sebagai warga masyarakat. Usaha rehabilitatif ini dilakukan dengan usaha-usaha penampungan, seleksi, penyantunan, dan tindak lanjut, yang kesemuanya itu dilaksanakan melalui Loka Bina Karya (LBK). Dari hasil penelitian diatas juga terungkap bahwa tidak semua gelandangan yang ditampung didalam panti khusus gelandangan merasa betah dan nyaman berada disana. Alasannya karena mereka tidak merasa sebeb

dibandingkan pada saat mereka masih berkeliaran di jalan. Bahkan ada pula dari mereka yang mengatakan kalau di LBK, ia tidak mendapatkan pakaian, dan makanan tambahan. Akan tetapi panti khusus gelandangan tersebut sudah berupaya semaksimal mungkin memberikan pelayanan dan rehabilitasi sosial. Baik itu berupa fasilitas makan, minum, tempat tidur, pemeliharaan kesehatan, dan juga bimbingan rohani. Berkaitan dengan hasil penelitian dan wawancara dengan gelandangan yang ditampung di Loka Bina Karya (LBK) maupun gelandangan yang sudah kembali ke masyarakat, terbukti bahwa kerjasama Dinas sosial kota Pekanbaru dengan Loka Bina Karya (LBK) dalam hal penyaluran dapat dilaksanakan dengan baik. Gelandangan yang terjaring dalam razia tersebut memang langsung dibawa ke Panti khusus gelandangan untuk memperoleh pelayanan dan rehabilitasi sosial. Di LBK itu mereka akan memperoleh pelayanan dan rehabilitasi sosial yang akan berguna bagi mereka bila sudah disalurkan ke masyarakat. Diharapkan dengan pelayanan dan rehabilitasi sosial selama di panti itu dapat menjadi modal mereka untuk bekerja mencari nafkah agar dapat hidup layak, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan mereka.

3. Larangan Memberikan Uang

Mendukung upaya Pemerintah Kota Pekanbaru untuk menanggulangi gelandangan dan pengemis, maka dikeluarkanlah suatu kebijakan yaitu tentang larangan memberi uang kepada gelandangan dan pengemis. Peraturan Daerah No 12 Tahun 2008 Bab III Larangan Pasal tiga ayat (2) Dilarang bagi setiap orang memberikan sumbangan dalam bentuk uang atau barang kepada gelandangan dan pengemis di jalan raya, jalur hijau, persimpangan lampu

merah dan jembatan penyeberangan atau ditempat-tempat umum. Dan sangsinyapun telah jelas dalam Bab XII Pasal 29 ayat (1) Barang siapa melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pasal 3 dan pasal 4 dalam Peraturan Daerah ini diancam dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan dan / atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (Lima Puluh Juta Rupiah). (2) Tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini adalah Pelanggaran. Perda Kota Pekanbaru telah jelas bahwa memberi dan yang menerima terkena hukuman namun yang terjadi dilapangan belum terealisasi. Menurut Kepala Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru “Kita sudah menghimbau kepada masyarakat kota Pekanbaru agar jangan memberi uang kepada gelandangan ataupun pengemis, karena itu tidak mendidik, karena semakin diberi mereka akan menjadi senang mengemis, sehingga akan membuat mereka malas bekerja”²¹

Wawancara diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru yang melarang masyarakat memberi uang kepada gelandangan di jalan belum dapat dilaksanakan sepenuhnya karena sampai sekarang sebagian masyarakat masih ada yang memberikan pada gelandangan di jalan. Adanya pernyataan kebijakan yang melarang masyarakat untuk tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan dilatarbelakangi karena adanya anggapan dari pihak Dinas sosial dan pemakaman kota Pekanbaru, bahwa memberi mereka uang akan sangat tidak mendidik. Dan berdasarkan pengamatan di jalan, penulis juga melihat bahwa masyarakat masih saja banyak yang memberi uang kepada gelandangan di jalan. Dengan alasan

²¹ Wawancara, Dra. Husnimar Abdullah, 26 September 2010, 11.00 WIB.

mungkin mereka merasa kasihan dengan gelandangan yang sedang meminta-minta di jalan.

Dalam penelitian terungkap bahwa tidak semua kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru tentang gelandangan belum dapat diimplementasikan, baik oleh Dinas sosial dan pemakaman kota pekanbaru maupun oleh masyarakat. Ada kebijakan yang dapat dilaksanakan dan adapula kebijakan yang belum dapat dilaksanakan. Berkaitan hasil penelitian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru dalam menangani gelandangan termasuk dalam sifat kebijakan, seperti yang di kemukakan oleh Budi Winarno, adalah pernyataan kebijakan (*policy statements*). Pernyataan kebijakan adalah pernyataan-pernyataan resmi atau artikulasi-artikulasi kebijakan publik. Yang termasuk dalam kategori ini adalah undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu²². Kebijakan ini juga menuai protes dari gelandangan. Kebijakan ini sekan-akan menjadi halangan bagi mereka dalam mencari nafkah, karena pendapatan mereka akan menurun dan kalau sudah demikian dari mana mereka harus mencari nafkah. Karena mereka tidak hanya seorang diri menggelandang akan tetapi satu keluarga ikut menggelandang, misalnya seorang ibu yang sembari menggendong anaknya meminta-minta di jalan, atau bisa juga anaknya juga disuruh meminta-minta. Kebijakan ini seolah-olah merupakan sebuah arogansi dari pemegang kekuasaan yang bisa mengeluarkan *statement* larangan-larangan tertentu dan dirasa merugikan salah satu pihak yaitu gelandangan. Karena itulah saya

²² *Ibid*, budi winarno hal 19

berpendapat bahwa kebijakan ini belum dapat diimplementasikan sesuai dengan harapan.

B. Kendala Dinas Sosial Kota Pekanbaru Dalam Menghadapi Gelandangan Dan Pengemis

Dinas sosial dan pemukiman kota pekanbaru tidak sepenuhnya berhasil dalam menjalankan kegiatan-kegiatannya. Adapun beberapa kendala yang dihadapi dinas sosial kota pekanbaru dalam menanggulangi gelandangan dan pengemis adalah:

1. Dana

Dalam melaksanakan semua kegiatannya, masih sering terbentur pada masalah terbatasnya dana yang tersedia, sehingga kadang-kadang dalam usaha penanggulangan masalah gelandangan tidak dapat sepenuhnya berjalan sesuai dengan apa yang diharapkan sebelumnya. Misalnya dana untuk konsumsi untuk makanan yang baik, biaya pembinaan pendidikan yaitu pembelian buku-buku pendidikan yang masih kurang.

2. Kerjasama Dengan Pihak Luar

Belum adanya keterlibatan anggota masyarakat maupun pihak swasta terhadap upaya penanggulangan masalah gelandangan ini. baik itu partisipasi aktif dalam rangka mengurangi jumlah gelandangan, maupun tanggung jawab sosial untuk mengentaskan mereka dari permasalahan yang dihadapi. Misalnya perusahaan yang bersedia menampung tenaga mereka untuk bekerja.

3. Gelandangan Yang Nakal

Kemudian hambatan yang paling dirasakan adalah mengenai sikap Sosial dari para gelandangan itu sendiri, dimana mereka (karena kebiasaan-kebiasaannya yang “serba bebas” sebelum mereka berada dalam barak

penampungan) sulit untuk diatur, sulit untuk diajak melakukan kegiatan secara bersama-sama, serta kebanyakan dari mereka enggan untuk keluar dari predikat sebagai seorang gelandangan. Hal ini ditunjukkan dengan pekerjaan para gelandangan sebelum berada di barak penampungan yang sebagian besar menjadi peminta-minta.

4. Masyarakat Yang Tidak Taat Hukum

Kurang kerjasamanya antara pihak terkait yaitu Dinas sosial dengan masyarakat kota Pekanbaru. Jika masyarakat tidak lagi memberi uang kepada galandangan dan pengemis dan bertindak tegas terhadapnya tentunya para Gepeng tersebut akan sulit untuk berkembang karena tidak ada lagi yang memberi mereka uang.

Kebijakan tentang larangan pemberian uang kepada gelandangan di jalan saya rasa belum bisa dilaksanakan secara menyeluruh. Masyarakat masih banyak yang memberi uang kepada mereka di jalan. Sepertinya masyarakat belum mengerti bahwa semakin sering gelandangan di jalan di beri uang semakin senang mereka menggelandang.

Hambatan pelaksanaan kebijakan Pemkot Pekanbaru tentang gelandangan yaitu kurangnya dukungan dari sebagian masyarakat Kota Pekanbaru untuk tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan.

Dari hasil penelitian diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa faktor penghambat implementasi kebijakan Pemerintah Kota Pekanbaru tentang gelandangan adalah karena kurangnya kesadaran masyarakat agar tidak memberi uang kepada gelandangan di jalan sehingga mereka malas untuk mencari uang secara layak, dan juga masih terbatasnya dana yang digunakan untuk meningkatkan pelayanan dan rehabilitasi sosial bagi gelandangan.

Demikianlah beberapa hambatan yang paling dirasakan oleh Pemerintah Kota Pekanbaru dalam melaksanakan kebijaksanaan dalam rangka usaha penanggulangan masalah gelandangan.

C. Kebijakan Dinas Sosial Kota Pekanbaru Dalam Menanggulangi Gelandangan Dan Pengemis Menurut Perspektif Fiqih Siyasah

Dinas sosial tidak lain adalah organisasi yang mengatur dan menyelenggarakan urusan Negara. Tanpa pemerintah, sulit dibayangkan suatu Negara dapat berjalan dengan baik. Fungsi pemerintah antara lain: menegakkan hukum, mengadakan perdamaian dan menyelaraskan kepentingan-kepentingan masyarakat yang bertentangan agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik dan efektif.

Istilah pemerintah dalam *kamus besar indonesia* diartikan dengan: 1) system menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik suatu Negara dan bagian-bagiannya, 2) sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan, dan 3) penguasa suatu Negara.²³

Dalam istilah Islam ada dua kata yang mempunyai makna yang hamper sama, yaitu kata khalifah dan imamah. Khalifah adalah bentuk mashdar dari kata takhallafa. Khilafa artinya menggantikan yang lain, adakalanya karena absennya yang digantikan, mati atau karena ketidakmampuan yang digantikan dan sebagainya. Kata khalaif merupakan bentuk plural dari khilafah. Sedangkan kata

²³ Departemen Pendidikan Nasional, *kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), Ed. Cet-3, h. 673

khulafa' adalah bentuk plural dari kata khalif. Khalifa adalah penguasa tertinggi (as-Sulthan al-A'zam).²⁴

Menurut Ibnu Khaldun yang dikutip dalam Ali Abdul Razieq, menjelaskan bahwa kalifah adalah memerintah rakyat sesuai dengan aturan syara' demi kebaikan akhirat mereka dan juga kebaikan dunia yang kembali kepada kepentingan akhirat. Khalifah dengan demikian hakikatnya adalah menggantikan pembuat syara' (*shahib asy-syara'*) dalam menjaga agama dan politik dunia.²⁵

Pemegang jabatan disebut khalifah dan imam. Penanaman imam dinisbatkan dengan imam shalat, dari segi diikuti dan dipatuhi. Sementara penanaman khalifah disebabkan karena ia menggantikan posisi Nabi dihadapan umatnya, sehingga kemudian ia disebut khalifah saja atau khalifah Rasul.

Definisi yang hakiki tentang imamah ialah "pemerintahan Islam yang mempunyai undang-undang atau pemerintahan yang berundang-undang dasar syariat Islam atau dengan perkataan lain "pemerintahan yang undang-undangnya atau induk dasarnya ialah Syariat Islam, sedangkan undang-undangnya ialah kumpulan hukum syara' yang mengatur kehidupan umat, baik hukum itu berpautan dengan *muamalah amaliyah*, atau dengan *ahwal syakhsyhiyyah*, ataupun pertanggungjawaban pidana dan lain-lain.²⁶

Inilah yang dinamakan *qawain wadh'iyyah* yaitu undang-undang buatan manusia. Sedangkan pemerintahan yang dimaksud disini ialah pemerintahan yang undang-undangnya berasal dari al-Quran dan al-Sunnah serta adanya ijtihad para ulama fiqh.

²⁴ Ali 'Abdur Raziq, Islam dan Dasar-dasar Pemerintahan, kajian Khalifah dan pemerintahan dalam Islam, (Yogyakarta jendela, 2002), Cet. I, h.3

²⁵ *Ibid*, h. 4

²⁶ Tengku Muhammad Hasbi Ash-Shiddieqy, *Islam Dan Politik Bernegara*, (Semarang: P.T. Pustaka Riski Putra, 2002), Cet. II, h. 57



Artinya: *Wahai Rasul Allah! sampaikanlah apa Yang telah diturunkan kepadamu dari Tuhanmu; dan jika Engkau tidak melakukannya (dengan menyampaikan semuanya), maka bermakna tiadalah Engkau menyampaikan perutusanNya; dan Allah jualah akan memeliharamu dari (kejahatan) manusia. Sesungguhnya Allah tidak memberi hidayah petunjuk kepada kaum Yang kafir.* (Q.S. al-Maidah : 67)²⁷

Sebagaimana yang telah dibahas pada pembahasan terdahulu, pemerintah kota pekanbaru mempunyai kebijakan dalam menata dan mebina gelandangan dan pengemis tetapi terdapat berbagai hambatan pada pelaksanaannya, diantaranya adalah ketidakmampuan gelandangan dan pengemis untul mentaati peraturan daerah no 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial. Disisi lain berdasarkan perda tersebut pihak pemerintah juga tidak melaksanakan kewajibannya dalam menertibkan dan membinaan terhadap gelandangan dan pengemis.

Masalah pemerintahan dan perpolitikan dalam Islam dikenal dengan 'siyasah' apabila dilihat dari pengertian siyasah sebagaimana dikemukakan oleh Ibnu al-Qayim dari Ibnu 'Aqil didefinisikan sebagai siyasah adalah setiap langkah perbuatan yang membawa manusia kepada kemaslahatan dan terhindar dari kerusakan, walaupun Rasul tidak menetapkan dan Allah tidak mewahyukannya.

Islam telah meletakkan seperangkat tata nilai etika yang dapat dijadikan sebagai pedoman dasar bagi pengaturan tingkah laku manusia dalam kehidupan dan pergaulan dengan sesamanya. Prinsip tersebut adalah prinsip tauhid, Sunnatullah dan persamaan sesama manusia. Pedoman dasar tersebut menjadi

²⁷ Departemen Agama R.I, op.cit, h. 119

pijakan bagi perumusan prinsip-prinsip Negara Islam dalam melayani, melindungi dan mengayomi masyarakat, yaitu prinsip persaudaraan, persamaan dan kebebasan. Ketiga prinsip inilah yang menjadi landasan bagi pengelolaan pemerintah Islam pada masa-masa awal.²⁸

Masalah-masalah lain dalam kehidupan bermasyarakat juga dilaksanakan dan berjalan dengan tertib, sehingga tidak ada orang yang saling terganggu dan masing-masing orang akan merasakan keamanan dirinya, keluarganya, hartanya bahkan agamanya sekalipun. Pelaksanaan peraturan daerah no 12 tahun 2008 tentang ketertiban sosial adalah langkah tegas dari pemerintah kota pekanbaru dalam mengatasi gelandangan dan pengemis.

Tugas lain dari pemerintah adalah menjamin keamanan dan ketertiban bagi masyarakat atau bagi para gelandangan dan pengemis dalam menjalankan segala aspek kehidupan. Dan juga dapat menyelesaikan atau bahkan mencegah terjadinya perselisihan ditengah-tengah masyarakat. Dinas sosial kota pekanbaru sendiri, sistim atau bentuk penataan dan pembinaan hanya bersifat kondisional saja, karena hanya dalam keadaan tertentu penataan dan pembinaan bagi para gelandangan dan pengemis dilakukan oleh dinas sosial kota pekanbaru.

Sedangkan dalam fiqih siyasah, tugas yang terpenting dari pemerintah dalam hal ini adalah dinas sosial adanya jaminan keamanan dan ketertiban dalam masyarakat secara berkelanjutan, dan tidak bersifat kondisional. Bidang keamanan dan ketertiban ini dilakukan oleh suatu lembaga *Diwan Hisbah*²⁹ (ketertiban umum). Jadi berdasarkan penjelasan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa

²⁸ Musdah Mulia, *Negara Islam :Pemikiran Politik Husain haykal*, (Jakarta: Paramidana, 2001), Cet. Ke-1, h. 203

²⁹ Nur mufid, A. Nur Fuad, *Bedah: Al-Hakam al-Sulthaniyyah al-Mawardi*, (Surabaya:Pustaka Progresif, 2000), cet. Ke-I, h. 125

sistim kebijakan yang diterapkan dinas sosial belum sepenuhnya terwujud dan masih perlu banyak diperhatikan.

Gelandangan dan pengemis merupakan masyarakat yang tidak mempunyai pekerjaan yang layak namun dengan pekerjaan itu mereka dapat memenuhi kemaslahatan dirinya. Suatu pemerintahan yang baik mempunyai tugas dan kewajiban untuk menjaga kemaslahatan hidup masyarakat yang termasuk didalamnya gelandangan dan pengemis, hal ini sejalan dengan salah satu prinsip dan sumber hukum Islam yaitu *Maslahah Mursalah*:

Artinya : “*kebijakan Imam (pemimpin) terhadap rakyatnya itu harus dihubungkan dengan kemaslahatan*”³⁰

Dari penjelasan diatas dapat dipahami bahwa pemerintah kota pekanbaru dalam hal ini dinas sosial mempunyai tugas dan kewajiban untuk menegakkan yang hak dan yang bathil, serta istiqamah dalam melaksanakan segala perintah Allah dan menjadikan kota pekanbaru bersih dari masalah-masalah sosial terutama masalah gelandangan dan pengemis.

³⁰ Imam Musbikin, *Qawa'id al-Fiqhiyah*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), Cet. Ke-I, h.124

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Kebijakan dinas sosial dalam mengatasi gelandangan dan pengemis di kota Pekanbaru dimulai dari pembentukan Tim Razia dan pemantau gelandangan dan pengemis kota Pekanbaru. Melakukan kerja sama dengan panti sosial yaitu LBK (Loka Bina Karya) yang mana bertugas untuk menampung gelandangan dan pengemis yang terkena razia oleh dinas sosial dan pemakaman kota Pekanbaru. Melarang pemberian uang terhadap gelandangan dan pengemis yang meminta-minta di jalan ataupun di jalur hijau sesuai dengan Perda no 12 Tahun 2008 tentang ketertiban sosial.

Kendala dinas sosial dalam mengatasi gelandangan dan pengemis di kota Pekanbaru meliputi:

- a. Terbatasnya dana yang dimiliki dinas sosial dan pemakaman kota pekanbaru
- b. Tidak adanya kerja sama dengan pihak swasta dalam mengatasi gelandangan yang telah diberi bimbingan ataupun pelatihan yang dibuat oleh dinas sosial dan pemakaman kota pekanbaru
- c. Sulitnya mengatur gelandangan dan pengemis untuk dibina
- d. Masyarakat yang tidak mengerti hukum menjadi kendala terbesar untuk mengatasi gelandangann.

Berdasarkan tinjauan fiqh siyasah dimana hal ini dinas sosial kota pekanbaru harus memberikan kenyamanan bagi masyarakat dikarenakan dinas sosial adalah khalifah Allah yang ada dimuka bumi yang bertanggung jawab atas

orang-orang yang dipimpinnya. Menurut penulis kebijakan dinas sosial ini belum sesuai dengan ketentuan syariat islam khususnya mengenai fiqih siyasah.

B. Saran-saran

1. Dengan terbitnya Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 penulis menghimbau agar Dinas sosial dan Pemakaman kota Pekanbaru benar-benar menerapkan Perda tersebut, karena perda tersebut telah mengatur secara keseluruhan mengenai gelandangan dan pengemis dan menetapkan sanksi bagi pelanggar ketentuan Perda.
2. Agar masyarakat sadar akan keberadaan Gepeng dan tidak melakukan atau memberi uang kepada mereka dengan itu Gepeng dapat berkurang.
3. Kepada Profinsi Riau Terutama Gubernur agar lebih memerhatikan masyarakat kota Pekanbaru dengan menambah anggaran dan membangun fasilitas-falitas yang dapat menunjang keberadaan Gepeng
4. Agar Dinas Sosial lebih sering melakukan sosialisasi terhadap masyarakat kota Pekanbaru dan terus melakukan Razia-razia di jalur-jalur hijau dan persimpangan yang ada di kota bertuah kota Pekanbaru.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

A. Buku

- At-Thawil, Subhi Nabil, *kemiskinan dan keterbelakangan Di Negara – Negara Muslim*. (Bandung : Mizan, 1993)
- Ahmad, Zainal Abidin, *Membangun Negara Islam*, ed. Harun al-Barbasy, (Jogjakarta: Pustaka Iqra', 2001)
- Amin Rais, *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, (Yogyakarta : Aditya Media 1995).
- Buhiarjo, Mariam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1992)
- Budi Winarnoi. 2002. *Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002).
- Djazuli, Prof. H.A, MA, *Fiqih Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-rambu Syari'ah*, (Bandung : Prenada Media 2003). Cet 1.
- Effendi, Noer, *Tadjuddin, Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*, (Yogyakarta: Tiara Wacana 1993)
- Lembaran Daerah Kota Pekanbaru, Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 Bab II, *Gelandangan dan Pengemis*, Pasal 2, Ayat (1) dan (2).
- Hidayat Inur, *UUD 1945 Dan Perubahannya*, (Yogyakarta: Indonesiatara 2009), Cet. Ke-6, h. 4.
- Pekanbaru Pos, *Gepeng Sebuah Dilema*, Kamis 4 maret 2010
- Lembaran Daerah Kota Pekanbaru, Peraturan Daerah No. 12 Tahun 2008 Bab V, *Tentang Penertiban Dan Pembinaan*, Pasal 8
- Muslim, *Shoheh Muslim*, (Beirut: Darr al-Fikr, 1992), Juz 11. H. no 3329
- RI, Depag, *al-Quran dan Terjemahannya*, , (Semarang: CV. Toha Putra), Cet. Ke-4
- Shihab M. *Quraish, Wawasan al Qur'an*, (Bandung: Mizan, 1996), Cet. Ke-5, h.335
- Tim Penyusun, *Ensiklopedi Hukum Islam*, editor Abdul Aziz Dahlan dkk, (Jakarta : PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 1996), Cet. Ke-2,

Noor, Faried Ma'ruf, *Menuju Keluarga Bahagia Dan Sejahtera*, (Bandung: PT. Al-Ma'rif 1976), Cet. Ke-1, h. 71

Muhammad Tahir Azhari, *Negara Hukum "suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Madinah dan Masa Kini*, (Bogor. Kencana, 2003), Cet. Ke-1

RI, Depag, *al Quran Dan Terjemahannya*, (Jakarta: CV. Toha Putra Semarang, 1989), Cet. Ke-1

S, Purwadarminta W.J, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka 1990,

Wirosardjono, Soetjipto, *Gelandangan dan Pilihan Kebijakan Pembangunan, dalam Gelandangan*, (Pandangan Ilmuan Sosial. Jakarta: LP3ES, 1986),

Sarwono, Sarlito Wirawan, *Masalah-masalah Kemasyarakatan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Harapan 1978)

Shihab, Dr. M. Quraish, M.A, *Tafsir Maudhu'i atas Pelbagai Persoalan Umat*, (Penerbit Mizan Bandung :2001)

Poerwadarminta. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. (Jakarta : Balai Pustaka, 2000).

Sihombing, M Justin, *Kekerasan Terhadap Masyarakat Marginal*. (Yogyakarta: Narasi, 2005).

Felik Sitorus, *Memahami dan Menanggulangi Kemiskinan*, (Jakarta : Gresindo, 1996)

B. Undang-Undang dan Perda

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 31 Tahun 1980 tentang *Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis*, Pasal 1

Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 40 Tahun 1983 Tentang *Koordinasi Penanggulangan Gelandangan dan Pengemis*

Pasal 504 KUHP

Pasal 505 KUHP

Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Ketertiban Sosial

C. Hadist

Muttafaqun 'alaihi. HR al-Bukhâri (no. 1474) dan Muslim (no. 1040 (103))

Shahîh. HR Ahmad (IV/165), Ibnu Khuzaimah (no. 2446), dan ath-Thabrâni dalam al-Mu'jamul-Kabîr (IV/15, no. 3506-3508). Lihat Shahîh al-Jâmi'ish-Shaghîr, no. 6281.

Shahîh. At-Tirmidzi (no. 681), Abu Dawud (no. 1639), an-Nasâ'i (V/100) dan dalam as-Sunanul-Kubra (no. 2392), Ahmad (V/10, 19), Ibnu Hibbân (no. 3377 –at-Ta'lîqâtul Hisân), ath-Thabrâni dalam al-Mu'jamul Kabîr (VII/182-183, no. 6766-6772), dan Abu Nu'aim dalam Hilyatul-Auliya` (VII/418, no. 11076).

Shahîh. Al-Bukhâri (no. 1472), Muslim (no. 1035), dan lainnya.

Shahîh. HR Muslim (no. 1044), Abu Dâwud (no. 1640), Ahmad (III/477, V/60), an-Nasâ'i (V/89-90), ad-Dârimi (I/396), Ibnu Khuzaimah (no. 2359, 2360, 2361, 2375), Ibnu Hibbân (no. 3280, 3386, 3387 –at-Ta'lîqâtul-Hisân), dan selainnya.

Shahîh. HR Ibnu Mâjah (no. 2291) dari Jaabir bin 'Abdillah Radhiyallahu 'anhuma, dan ath-Thabrâni dalam Mu'jamul-Kabîr (VII/230, no. 6961, X/81-82, no. 10019) dari Samurah dan Ibnu Mas'ûd Radhiyallahu 'anhu. Lihat Irwâ'ul-Ghalîl (no. 838)

D. Internet

<http://www.depsos.go.id> 15 November 2002. diakses 22 mei 2010

media.isnet.org/islam/Quraish/Wawasan/Miskin.html